

November 2004

# **Forandring fryder?**

**Administrasjonssjefenes vurderinger av mål- og resultatstyring**

**av**

**Kyrre Vigestad**

Hovedoppgave i statsvitenskap høsten 2004, Universitetet i Oslo



# **Innhold**

<b>Forord</b>	<b>7</b>
<b><u>1 Innledning</u></b>	
1.1 Oppgavens tema og problemstilling	9
1.2 Struktur, demografi og kultur	10
1.3 Data og metode	12
1.4 Plan for oppgaven	14
<b><u>2. Teori</u></b>	
2.1 Mål- og resultatstyring	17
2.2 Perspektiver	19
2.3 Om å være to steder samtidig	22
2.4 Tanker, ord og gjerninger	24
2.5 Sosialisering	26
<b><u>3. Effekter av mål- og resultatstyring</u></b>	
3.1 Om å vurdere mål- og resultatstyring	29
3.2 Vurdering av effekter	29
<b><u>4. Struktur, nettverk og oppmerksomhet</u></b>	
4.1 Kontaktmønstre og vurdering av effekter	35
4.2 Deltakelse og kontaktmønstre	36
4.3 Hva har denne kontakten å si for hvordan de vurderer mål- og resultatstyring?	44
4.4 Hva kan forklare disse sammenhengene	54
<b><u>5. Demografisk bakgrunn</u></b>	
5.1 Sosialisering og vurdering av effekter	57
5.2 Tilskrevne og tilegnede egenskaper	57
5.3 Hva har demografi å si for vurderinger av mål- og resultatstyring?	64
5.4 Hva kan forklare disse sammenhengene	71
<b><u>6. Organisasjonskultur</u></b>	
6.1 Kultur og vurdering av effekter	75
6.2 Åpen og lukket kultur	76
6.3 Hva har organisasjonskultur å si for vurderinger mål- og resultatstyring?	82
6.4 Hva kan forklare disse sammenhengene	88
<b><u>7. Avsluttende analyse</u></b>	
7.1 Om oppgaven	91
7.2 Variablene	92
7.3 Test av tidligere tolkninger	99
7.4 Metodologiske betraktninger	113
7.5 Forandring fryder!	114
<b><u>Litteratur</u></b>	<b>117</b>

**Vedlegg**

<b>Vedlegg 1</b>	<b>121</b>
<b>Vedlegg 2</b>	<b>123</b>
<b>Vedlegg 4</b>	<b>123</b>
<b>Vedlegg 5</b>	<b>124</b>
<b>Vedlegg 7</b>	<b>126</b>

## Figur- og tabellregister

### Figurer

4.1	Konfliktstrategier	49
-----	--------------------	----

### Tabeller

3.1	Administrasjonssjefenes vurderinger av mål- og resultatstyring	30
4.1	Tilstede kommunestyre, todelt	36
4.2	Tilstede formannskap, todelt	37
4.3	Personlig kontakt med fylkesmann/statlig regionaladministrasjon	39
4.4	Personlig kontakt med kommunal- og regionaldepartementet	40
4.5	Personligkontakt med andre departementer	41
4.6	Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene	43
4.7	Krysstabell "lokalkontakt" vs "vurderinger av MRS"	44
4.8	Krysstabell "regional kontakt" vs "vurderinger av MRS"	50
4.9	Krysstabell "nasjonal kontakt" vs "vurderinger av MRS"	53
5.1	Kjønn	58
5.2	Alder, firedelt	59
5.3	Utdanning, todelt	60
5.4	Erfaring fra kommunen, før ansettelse som administrasjonssjef	61
5.5	Ansiennitet i stillingen, firedelt	62
5.6	Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene	63
5.7	Krysstabell "kjønn" vs "vurderinger av MRS"	64
5.8	Krysstabell "alder" vs "vurderinger av MRS"	67
5.9	Krysstabell "tidligere erfaring" vs "vurderinger av MRS"	69
5.10	Krysstabell "ansiennitet" vs vurderinger av MRS"	70
6.1	Krysstabell "kontakt til politikere" vs "grad av overholdelse"	76
6.2	Krysstabell "kontakt fra politikere" vs "grad av overholdelse"	78
6.3	Krysstabell "kontakt med media" vs "grad av overholdelse"	79
6.4	Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene	81
6.5	Krysstabell "kontakt til politikere" vs "vurderinger av MRS"	82
6.6	Krysstabell "kontakt fra politikere" vs "vurderinger av MRS"	85
6.7	Krysstabell "kontakt med media" vs "vurderinger av MRS"	86
7.1	Faktoranalyse (varimax-rotasjon)	93
7.2	Logit-koeffisienter, Exp(B)	100
V2.1	Ansiennitet i kommunen, firedelt	123
V2.2	Ansiennitet i stillingen, antall år i gjennomsnitt	123
V2.3	Ansiennitet i stillingen, firedelt	123
V4.1	Tilstede kommunestyre	123
V4.2	Tilstede formannskap	123
V4.3	Personligkontakt med fylkesmann/statlig regionaladministrasjon	124
V4.4	Personlig kontakt med kommunal- og regionaldepartementet	124
V4.5	Personligkontakt med andre departement	124

V5.1	Krysstabell "kjønn" vs "kontakt med fylkesmann/statlig regionaladm."	124
V5.2	Alder, firedelt	124
V5.3	Deskriptiv statistikk, "alder"	124
V5.4	Frekvensfordeling "alder"	125
V5.5	Erfaring fra kommunen, totalt	125
V5.6	Deskriptiv statistikk, "ansiennitet"	126
V5.7	Krysstabell "alder vs "tilstede kommunestyre"	126
V5.8	Krysstab "alder" vs "bedre tjenester", alternativ inndeling	126

## Forord

Denne hovedoppgaven er i stor grad inspirert av STV707 ”Institusjonell teori”. Som en ivrig student av internasjonal politikk var målet med dette kurset i utgangspunktet kun å skaffe meg et kurs utenom IP, slik kravet var. Foreleser i ”Institusjonell teori” har nå vært min veileder i noe lengre tid enn det veiledningskontrakten tilsier, så en stor takk til Tom Christensen for tålmodighet (og solide spark bak når det var nødvendig). Kurset åpnet øynene mine for at offentlig politikk og administrasjon var langt mer spennende enn det jeg hadde inntrykk av fra tidligere. Også takk til Signy Vabo ved Norsk institutt for by- og regionforskning som gav meg god hjelp med å komme i gang med oppgaven. Både ved å hjelpe meg med tilgang til datamaterialet som er grunnlaget for hovedoppgaven, men også ved interessante innspill i en famlende begynnelse. En stor takk til Sølve Mikal Nerland. Umiddelbar tilgjengelighet ved en hver frustrasjon, stor eller liten, har løst utallige problemer hele veien. Tilslutt en takk til familie og venner som har tålt varierende humør gjennom hele prosessen. Spesielt takk til mormor, hjemmelaget mat og et trygt tilfluktssted gav meg troen på at jeg kunne bli ferdig. Og morfar, selv om det er ti år siden du tok farvel, du er fortsatt helten min: ”Ingenting er umulig om du bare har viljen og jobber hardt nok”.

Oslo, 10. november 2004

Kyrre Vigestad





# 1. Innledning

## 1.1 Oppgavens tema og problemstilling

De siste ti årene har norske kommuner gjennomført mange små og store omorganiseringer. Det har vært gjennomført flere studier som har tatt sikte på både å beskrive og forklare virkninger av og årsaker til de ulike reformforsøkene. Flere typer teori har blitt brukt for å analysere de innsamlede dataene, men den offentlige debatten har vært preget av økonomiske teorier og argumenter. I en undersøkelse som Norsk institutt for by og regionalforskning (NIBR) gjennomførte i 1999, ble administrasjonssjefene i alle landets kommuner stilt ulike spørsmål om ledelse og omorganisering. Data samlet inn til denne undersøkelsen vil bli brukt i denne hovedoppgaven. Målet med oppgaven er å forsøke å forklare variasjonen i dette materialet med teorier som er uavhengige av dem som var utgangspunktet for spørreundersøkelsen. Hensikten er vel så mye å øke egen innsikt i organisasjonsteori som den er å se på alternative tilnærminger til studiet av kommunal omorganisering. Teoriene som blir brukt for å forklare eventuell variasjon er hentet fra studier av omorganisering i sentraladministrasjonen, fra organisasjonsteori og fra institusjonell teori.

Problemstilling:

*”Hvordan påvirker oppmerksomhet, sosial bakgrunn og organisasjonskultur administrasjonssjefers vurdering av effektene av mål- og resultatstyring?”*

Oppgaven vil som sagt fokusere på administrasjonssjefenes erfaringer med omorganiseringene i kommunesektoren på nittitallet. Det tilgjengelige datamaterialet gjør at mål og resultatstyring vil bli brukt som en test av hvilke erfaringer administrasjonssjefene har med omorganisering. Tom Christensen og Per Lægreid fant i sin studie av sentraladministrasjonen (1998) at mål- og resultatstyring ble regnet som en av de viktigste reformene. Det er min antagelse at det trolig vil være lignende tendenser i lokaladministrasjonen. Administrasjonssjefenes erfaringer med mål- og resultatstyring vil bli målt gjennom spørsmål hvor de er bedt om å vurdere hvilke effekter reformen har hatt for kommunen.

Den politiske utviklingen som preget vestlige land fra slutten av syttitallet og utover åttitallet har blitt kalt høyrebølgen (Østerud 1996:105). I USA ble Ronald Reagan valgt til president i 1980, i England kom Margaret Thatcher til makten, og her hjemme dannet Kåre Willoch regjering etter stortingsvalget i 1981. Denne såkalte høyrebølgen førte blant annet til forsøk på å reformere offentlig sektor med ideer fra privat sektor. Moderne management-litteratur ble idealet for omorganiseringen av forvaltningen (Røvik 1998:226). Flere ulike teorier om organisasjon og ledelse fra tidlig åttitallet og frem til årtusenskiftet har blitt omtalt med samlebetegnelsen "New Public Management" (NPM). Av disse teoriene vil denne hovedoppgaven fokusere på teorier om mål- og resultatstyring.

NPM-teoriene ble i første omgang brukt på sentralforvaltningen og forvaltningsbedriftene. Mot slutten av åttitallet begynner interessen også å dreie seg mot organiseringen av kommunene. Mål- og resultatstyring av kommunene omtales blant annet i NOU 1988:38 "Nye mål- og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen" og i St. meld. Nr. 4 (1988-89) "Langtidsprogrammet for 1990-93". Frikommuneforsøket ledet frem til "Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr 107". Loven trådte i kraft 1. januar 1993.

Mål- og resultatstyring er et redskap for styring og kan i teorien brukes i enhver situasjon som forutsetter ledelse. Konseptet ble først innført som et styringsmiddel staten kunne bruke på kommunene, men har siden også blitt brukt som styringsmiddel innad i kommunene. Administrasjonssjefen vil oppleve begge sidene ved konseptet. Det vil si at han eller hun både opplever styringssignaler fra overordnede myndigheter, og fra lokal politisk ledelse, i tillegg til å selv benytte ulike styringsmidler, deriblant mål- og resultatstyring, ovenfor sin egen administrasjon.

## **1.2 Struktur, demografi og kultur**

### **1.2.1 Begrepet 'perspektiv'**

I denne oppgaven vil tre organisasjonsperspektiver bli anvendt for å forklare variasjon i administrasjonssjefenes erfaringer med mål og resultatstyring. Disse organisasjonsperspektivene er det strukturelle, det demografiske og det kulturelle. Begrepet 'perspektiv' vil bli brukt om samlinger av teorier som kan knyttes sammen

ved at de omtaler beslektede fenomener og at de har lignende ideer om årsak og virkning knyttet til de ulike fenomenene (Roness 1997). Den presentasjonen av perspektivene som gis her er kortfattet og er ment å kun være en basis for den videre teoretiske redegjørelsen i hvert kapittel. Oppbygningen av oppgaven generelt, og denne delen spesielt, er basert på Egebergs virkemiddelmodell (1989) og på Christensen og Lægreids bok ”Den moderne forvaltning” (1998).

### 1.2.2 Strukturelt perspektiv

Strukturelle perspektiv på organisasjoner fokuserer på forholdet mellom formell normativ struktur og faktisk atferd. Med normativ struktur menes at organisasjonen har et stabilt system av forventninger knyttet til de ulike rolle innehaverne. At strukturen er formell betyr at den er upersonlig og at den ikke er avhengig av hvem som besitter de ulike verv eller stillinger i organisasjonen (Egeberg 1984:20-21). Med faktisk atferd menes de handlinger og beslutninger som virkelig finner sted i organisasjonen (ibid:22). Teoriene tilknyttet disse perspektivet kan knyttes til begrepet det ”ansvarlige byråkrati” (Lægreid og Olsen 1978; Christensen og Lægreid 1998).

Alle respondentene i datamaterialet har samme strukturelle posisjon, de er alle administrasjonssjefer. Ulik strukturell plassering i organisasjonen kan derfor ikke brukes som uavhengig variabel. For å belyse betydningen av organisasjonsstruktur vil kontaktmønstre og nettverk bli benyttet i stedet. Den teoretiske bakgrunnen for dette finnes i March og Olsens ”Garbage Can” teori (1979:38-53), hvor de beskriver begrensninger for oppmerksomhet. Hovedideen i denne delen av hovedoppgaven vil være at ulik grad av oppmerksomhet mot forskjellige aktører i organisasjonen og omgivelsene vil føre til ulike holdninger til omorganisering. En nærmere redegjørelse for bruken av denne teorien kommer i teorikapittelet (kapittel to), og videre i analysen i kapittel fire.

### 1.2.3 Demografisk perspektiv

Teoriene tilknyttet det demografiske perspektivet kan knyttes til begrepet det ”representative byråkrati” (Lægreid og Olsen 1978; Christensen og Lægreid 1998; Selden 1998). Behovet for et representativt byråkrati bygger på en ide om at sosial

bakgrunn har betydning for aktørenes holdninger og handlinger, som igjen har betydning for organisasjonens handlinger. Årsaken til denne sammenhengen kommer av at forutgående sosialisering som oppvekst, utdanning og arbeidserfaring har ført til at ulike normer og verdier har blitt internalisert. Ved å trekke dette perspektivet ut til sin ytterste deterministiske konsekvens så vil det bli en sammenhengende kjede fra sosial bakgrunn, via holdninger og handlinger, til organisasjonsatferd. I kapittel fem vil jeg se på om denne bakgrunnen har betydning for hvordan administrasjonssjefene vurderer mål- og resultatstyring.

#### 1.2.4 Kulturperspektiv

Kulturen i en organisasjon kan beskrives ved hjelp av uformelle normer og regler. Mens det demografiske perspektivet fokuserer på eksternt, forutgående sosialisering, fokuserer det kulturelle perspektivet på sosialisering som foregår i organisasjonen. I motsetning til et strukturelt perspektiv så vil et kulturelt perspektiv konsentrere seg om uformelle normer og verdier. Det kulturelle perspektivet kan knyttes til begrepet det 'institusjonelle byråkrati' (Christensen og Lægreid 1998:21). En kultur er vanskelig å beskrive siden den ikke er en fysisk gjenstand. En mulighet er å kalle den for organisasjonens "sjel" (Selznick 1957; Christensen og Lægreid 1998), det vil si at den styrer organisasjonens 'mentale tilstand'. Alternativt kan en se på forholdet mellom begrepene 'kultur' og 'natur'. Kultur betyr i utgangspunktet noe som er dyrket, mens natur er noe som vokser fritt. Holdninger og normer utvikler seg naturlig i organisasjonen gjennom sosialisering og internalisering av rolleforventninger, men en leder kan utnytte styrker og svakheter i disse prosessene til å modifisere den kulturen som vokser fram. Med andre ord kan man kalle lederen en gartner som må forsterke og sikre de positive elementene, og luke vekk de uønskede.

### 1.3 Data og metode

#### 1.3.1 Datamaterialet

Data er hentet fra spørreundersøkelsen "*Effekter av endrede organisasjons-, styrings- og arbeidsformer. Spørsmål til administrasjonssjefen*" som ble gjennomført av professor Rune Sørensen ved Handelshøyskolen BI, førsteamanuensis Terje P. Hagen

ved Universitetet i Oslo, forskningssjef Terje Kleven og forsker Signy Irene Vabo, begge ved Norsk institutt for by- og regionalforskning (NIBR). Undersøkelsen ble finansiert av Norges forskningsråd og koordinert av NIBR. Undersøkelsen ble gjennomført i løpet av januar og februar 1999. Data ble frigitt i anonymisert form av NIBR, ved Signy Irene Vabo, til bruk i denne hovedoppgaven. Ingen av de nevnte institusjoner og personer står ansvarlig for analyser og tolkninger gjort her.

### 1.3.2 Valg av metode

Oppgaven vil bli basert på to ulike analysemetoder. I kapitlene fire, fem og seks vil jeg analysere tabeller basert på prosentfordelingene mellom de ulike variablene. Mens det i det siste kapitlet vil det bli gjennomført en multivariat test av de tidligere tolkningene, basert på logistisk regresjon. En del av de uavhengige variablene må bearbeides for å kunne brukes i de sammenhenger som er beskrevet i teoridelen. Den løsningen som er valgt er å dikotomisere en del av variablene. Dette er gjort for å kunne tydeliggjøre tendensene. Et problem med dette er selvfølgelig at dette fører til tap av latent informasjon. Grunnen til at jeg velger denne løsningen er at undersøkelsen ikke er gjennomført med tanke på de teoriene jeg bruker, og videre fordi analysen også først og fremst er ment å være beskrivende.

### 1.3.3 Operasjonaliseringer

Målet med oppgaven er å kunne si noe om hvordan oppmerksomhet, sosial bakgrunn og organisasjonskultur påvirker administrasjonssjefenes vurdering av effektene av mål- og resultatstyring. Teoriene som er presentert ovenfor forventes å kunne forklare noe av sammenhengene. Forskerne som lagde spørreundersøkelsen har allerede gjort operasjonelle vurderinger og tatt de valg som de mente var nødvendige for sin bruk av datamaterialet. Mine operasjonaliseringer er derfor ikke valgt på bakgrunn av teorien alene, men er tilpasset både det foreliggende datagrunnlaget og den valgte teorien. Presentasjon av spørsmålsformuleringene fra det spørreskjema som ble benyttet finnes i vedlegg 1.

#### 1.3.4 Reliabilitet og validitet

Metodeundervisningen for statsvitenskapstudenter fokuserer i stor grad på hvordan man bygger opp operasjonelle definisjoner fra teoretiske definisjoner, og hvordan man ut i fra dette kan formulere spørsmål til en spørreundersøkelse. Dersom dette er gjort etter visse regler kan spørreundersøkelsen brukes til å teste teoriene. I denne hovedoppgaven har det også vært nødvendig å jobbe motsatt vei, siden rammene allerede er satt av det tilgjengelige datamaterialet. For å unngå problemer med den definisjonsmessige validiteten har jeg, under arbeidet med å tilpasse spørsmål og teorier, forsøkt å unngå teorier og tolkninger presentert av forskerne som gjennomførte spørreundersøkelsen. Men jeg har likevel startet med både ferdigstilte spørsmål og en samling av teorier, og siden forsøkt å lage operasjonelle definisjoner som kan bygge bro mellom disse. Dette har ført til at jeg til tider også har revurdert hvilke teorier og problemstillinger som faktisk kan la seg teste med det tilgjengelige datamaterialet.

Dette kan også føre til problemer med reliabiliteten, det vil si forholdet mellom operasjonelle definisjoner og datamaterialet. Problemet er at spørsmålene i stor grad er stilt med tanke på konkrete problemstillinger, og at de derfor kan være vanskelige å anvende med andre teorier. Dette har blitt løst ved å delvis tilpasse teoriene slik at de operasjonelle definisjonene kan forandres og tilpasses, og delvis ved omkodinger av data. Datamaterialet i seg selv er det trolig grunn til å stole på siden undersøkelsen er gjennomført av anerkjente forskningsinstitutt.

#### 1.4 Plan for oppgaven

Kapittel to vil være et rent teorigapittel hvor jeg vil se på ulike teorier som er grunnlaget for resten av oppgaven. Noen av teoriene presenteres kun i korte trekk siden det er nødvendig å se nærmere på dem i forbindelse med analysen i kapitlene fire, fem og seks. Effekter av mål- og resultatstyring er viktig del av oppgaven, derfor har jeg gitt dette et eget kapittel, kapittel tre. I kapittel fire vil jeg gå nærmere inn på teorier som forklarer sammenhengen mellom struktur og oppmerksomhet, og på hvilke forklaringer dette kan gi for variasjoner i den avhengige variabelen. Kapittel fem skal forsøke å forklare hvordan administrasjonssjefenes bakgrunn kan påvirke hvordan de vurderer effektene av mål og resultatstyring. Kapittel seks vil fokusere på

kulturaspekter og forsøke å forklare hvordan forskjeller i åpenhet mot eksterne aktører påvirker oppfatninger om effekter. Til slutt kommer det en multivariat test av tidligere funn i kapittel 7.





## 2. Teori

### 2.1 Mål- og resultatstyring

Som nevnt i innledningskapittelet kom det i løpet av 1980-tallet en økende kritikk av velferdsstaten, særlig inspirert av nyliberalistisk politisk tenkning og moderne management litteratur. Denne kritikken er ikke en enkelt teori, men snarere et knippe ulike ideer om hva som er god organisering. De ulike konseptene har fått samlebetegnelsen "New Public Management" (NPM), og kjennetegnes ved at de i stor grad fokuserer på ledelse og effektivitet, og på brukerne av offentlige tjenester som kunder. Mål- og resultatstyring er et av disse konseptene og er i utgangspunktet en ide om hvordan en leder kan styre underordnede gjennom målformuleringsprosesser. Hovedideen er at ved å definere et klart, konsistent og målbart målhierarki for organisasjonen, og videre finne strategier for måloppnåelse, kan ledelsen i en organisasjon skifte fokus fra detaljstyring av deltakerne til mer langsiktig planlegging (Røvik 1998:53-55).

Christensen og Lægreid (1997:378) har identifisert tre hovedelementer i mål- og resultatstyring (MRS): For det første må det fastsettes klare, konsistente og stabile mål for organisasjonen. Disse må organiseres i et målhierarki med delmål og hovedmål. Formuleringen av målene må være operasjonaliserbare slik at grad av måloppnåelse kan vurderes. For det andre må det utvikles systemer for vurdering av resultater slik at grad av måloppnåelse kan etterprøves. Det må også finnes prosesser hvor informasjon om grad av måloppnåelse tilbakeføres i organisasjonen. Og det tredje elementet er at graden av måloppnåelse må få konsekvenser for deltakerne. Det vil si at resultatene må føre til endringer i ressurstilgang eller endringer i organisering slik at atferden kan endres.

Mål- og resultatstyring bygger på en viktig forutsetning: Oppgavene organisasjonen utfører må kunne måles. Forutsetningen virker i utgangspunktet ganske enkel og selvsagt siden den bygger direkte på det første av de tre elementene, men den er vanskelig å definere operasjonelt. Dette er et grunnleggende paradoks i MRS: Konseptet krever at målformuleringene er klare og konsistente, men er uklar på hva dette vil si i praksis. For at forutsetningen skal kunne oppfylles kreves det at organisasjonens virksomhet kan skilles i to ulike deler, en politisk rettet del og en

handlingsdel. Dette kan sees i sammenheng med Brunssons dikotomi hvor han plasserer organisasjoner i en akse fra politiske organisasjoner til handlingsorganisasjoner (1989/1995). Eller som Christensen og Lægheid (1997:378) sier det: ” ... Mål- og resultatstyringsteknikken bygger dessuten på at det kan skilles mellom en politisk dominert målformuleringsprosess og en teknisk/administrativ iverksettingsprosess.”

Dette leder til et av de grunnleggende problemene med å gjennomføre konseptet i offentlig forvaltning. I forbindelse med debatten om privatisering av offentlig sektor i Danmark på begynnelsen av 1980-tallet, presenterte Ole P. Kristensen (1984) en artikkel hvor han delte den offentlige virksomheten i to, regulering og serviceproduksjon. Drøftningen i artikkelen var ment som en begrepsavklaring og redegjørelse av argumentene for og imot privatisering for å styre debatten inn på et mer konstruktivt spor (1984:96). Argumentene i artikkelen passer godt i en diskusjon om MRS på grunn av forutsetningene for konseptet, men også siden ulike former for fristilling av forvaltningen gjerne følger i kjølvannet av MRS-reformer.

I korte trekk er Kristensens argument at reguleringsvirksomhet er den klassiske offentlige virksomhet, med saksbehandling og utøvelse av myndighet som hovedbeskjeftigelse (1984:97). Dette er den delen av den offentlige virksomhet hvor privatisering er vanskelig å forestille seg siden den baserer seg på myndighetsutøvelse i områder hvor oppgavene til tider er mangelfullt definert og i stor grad basert på skjønn. Parallellen til problemene som en møter med MRS er at i en slik virksomhet er det vanskelig å definere klare og konsistente mål, og det blir vanskelig å skille mellom politiske prosesser og iverksettingsprosesser.

Kristensen anbefaler at debatten om privatisering begrenses til den andre delen av offentlig virksomhet, serviceproduksjonen. Dette er den delen av offentlig forvaltning som er mest lik privat sektor, og dermed også mest egnet for tilnærminger til ulike former for fristilling og NPM-reformer. Men også her er det problemer med målformulering. Årsaken er at en privat bedrift har en enklere og klarere hensikt, eller hovedmål om en vil, enn det offentlige organisasjoner oftest vil ha. I det private vil et viktig delmål være å produsere en vare eller tjeneste enten billigere eller bedre enn konkurrentene, og hovedmålet er å tjene penger. Dette er det som ønskes overført til

det offentlige gjennom fristillingsreformer. Ideen er at offentlig serviceproduksjon skal møte konkurranse, og dermed tilpasse seg et marked hvor tjenestene må produseres billigere og bedre. For fristilling er problemet her at markedet må være reelt, det vil si at det må være en kontinuerlig konkurranse mellom ulike deltakere om å produsere tjenestene. Det er også flere tilleggsproblemer for å få gjennomført en fristillingsreform etter hensiktene, men det er ikke tema her. I forbindelse med målformulering er problemet at skal fristilling fungere etter hensikten må hovedmålet være å tjene penger. Dette kan føre til målforskyvning, det vil si at hovedmålet for en offentlig tjeneste ikke lenger er å produsere fellesgoder men å tjene penger. Utgangspunktet for en MRS-reform blir dermed vanskeliggjort.

Videre er det et problem å overføre intensjonene fra målformuleringsprosessen til iverksettingsfasen. Dette er et problem både for fristilte og ikke-fristilte offentlige virksomheter. I fristilte virksomheter løses problemet gjennom kontrakts- og ressurstildeling. Skillet mellom målformulering og iverksetting blir dermed tydelig, og problemet med å skille de to prosessene er løst. Men ved å være klar og tydelig skapes det nye problemer siden det i politikken ofte er nødvendig å være tvetydig, både av politiske og av praktiske årsaker. I ikke-fristilte offentlige virksomheter kan graden av tvetydighet være større, men dermed er en tilbake til problemet med at målene må være klare, konsistente og stabile.

## **2.2 Perspektiver**

### **2.2.1 Betydningen av struktur**

Oppgaven vil basere seg på to ulike perspektiver på hvilken betydning struktur har for en organisasjon, disse er det instrumentelle og "Garbage Can". Selv om det instrumentelle perspektivet vil være utgangspunktet for teoribyggingen, så er det likevel nødvendig med noen modifikasjoner basert på "Garbage Can". Disse to perspektivene har tradisjonelt blitt sett på som konkurrerende perspektiver, men jeg vil i denne oppgaven se på dem som gjensidig utfyllende. Med det mener jeg at jeg vil ikke se på "Garbage Can" som et selvstendig designprinsipp, men som en fruktbar metode for å analysere eksisterende tilstander (Hood 1999:59-78; Lægreid og Roness 1999:301-329). Årsaken til dette er at undersøkelsen som oppgaven er bygget på stiller

spørsmål kun til administrasjonssjefene i ulike norske kommuner, det vil si at alle respondenter innehar den samme strukturelle posisjonen. Dermed er ikke en teori som forklarer hvordan organisasjonsstruktur fungerer direkte kompatibel med de operasjonaliseringene det er nødvendig å gjennomføre. "Garbage Can" vil bli brukt for å muliggjøre disse operasjonaliseringene, og dermed også til å bygge hypoteser og forklare forventninger.

Et instrumentelt strukturperspektiv forutsetter at formell normativ struktur påvirker faktisk atferd. Satt på spissen kan organisasjoner i dette perspektivet kalles "organisasjoner uten mennesker" (Lægreid og Olsen 1978; Christensen og Lægreid 1998). I denne sammenhengen vil lederens ansvar være å designe en hensiktsmessig organisasjon som oppnår de mål som politikerne har fastsatt. Spørsmålet er hvem som skal gjøre hva, og hvordan det skal gjøres. Når det gjelder hvem som skal gjøre hva kan dette sees i sammenheng med forholdet mellom det March og Olsen (1979) kaller beslutningsstruktur og det de kaller aksess-struktur. Beslutningsstrukturen i en organisasjon sier noe om hvilke personer som har tilgang til de ulike avgjørelser og handlinger organisasjonen foretar seg, mens aksess-struktur sier noe om hvilke problematiseringer og løsninger som er aktuelle i de samme situasjonene. I et rasjonelt organisasjonsperspektiv er antagelsen at det er mulig å styre disse prosessene gjennom et horisontalt og et vertikalt arbeidsdelingssystem.

Ser man på organisasjoner som løst koblede systemer eller som "organiserte anarkier" (Egeberg 1984:38; Brunsson 1989/1995; Meyer og Rowan 1991), vil andre faktorer enn den formelle strukturen få betydning for faktisk atferd. I en slik sammenheng vil forholdet mellom aksess- og beslutningsstruktur være mer preget av tilfeldigheter. March og Olsens "Garbage Can" teori (1979) forutsetter at personer, problematiseringer og løsninger, det vil si "søpla", flyter mer eller mindre ubevisst rundt i en organisasjon. Og videre at de ulike møtepunktene, det vil si "søppelbøttene", i organisasjonen ikke nødvendigvis fører til de avgjørelser som de er planlagt å føre til. "Garbage Can" beskriver på denne måten hvordan tilfeldigheter i oppmøte, deltagelse og engasjement kan få konsekvenser for organisasjonens handlinger. Målet med deres teori var å gi mulige forklaringer på hvorfor det rasjonelle perspektivet ikke alltid gav svar på hvordan organisasjoner handlet (March og Olsen 1979:10-22). Som nevnt vil

kapittelet som omhandler struktur og oppmerksomhet først og fremst basere seg på et rasjonelt perspektiv, men med noen forutsetninger fra "Garbage Can". Jeg kommer med andre ord ikke til å benytte teoriene som om de var konkurrerende, men til å utfylle hverandre.

### 2.2.2 Betydningen av demografi

Dersom betydningen av demografi tolkes helt deterministisk får man en idealtipe som kan kalles "mennesket uten organisasjon". I et slikt perspektiv vil leders ansvar kun være å ansette de riktige personene i de rette stillingene. Spørsmålet blir hvem som passer til jobben, og hvilke demografiske kriterier som er viktige. De demografiske aspektene kan deles i to; tilskrevne og tilegnede aspekter. Tilskrevne aspekter vil i denne sammenhengen kun være kjønn og alder siden etnisk bakgrunn ikke er en del av undersøkelsen. Utdanning, erfaring som administrasjonssjef og tidligere karriere brukes som tilegnede aspekter. Dette er egenskaper ved respondentene som, med unntak av erfaring som administrasjonssjef, går forut for ansettelsen. Med andre ord er dette sosialisering som har foregått før inntreden i organisasjonen, men som kan ha betydning for holdninger til omorganisering.

Studier av organisasjonsdemografi fokuserer i stor grad på prosesser. Det vil si at de er opptatt av hvordan personalpolitikk kan brukes til å forme en organisasjon (Lægreid 1989; Selden 1997). Denne oppgaven vil se på om ulik bakgrunn fører til ulike syn på omorganisering, eller med andre ord mer fokus på resultat enn på prosess. For at de demografiske aspektene ved en organisasjon skal ha betydning for faktisk atferd er det en forutsetning at de kulturelle og strukturelle aspektene er svake (Egeberg 1989). En ung organisasjon med svak normativ struktur vil trolig være mer påvirkelig for endringer i demografien enn en eldre organisasjon med tydelig normativ struktur (Lægreid 1989:29).

### 2.2.3 Betydningen av kultur

Lokaladministrasjonen har de siste årene opplevd en økende grad av profesjonalisering (Baldersheim og Øgård 1999). Selv om selv om det fortsatt er et legmannspreg på lokalforvaltningen så har nok denne blitt mer lik den sentrale forvaltningen. Det vil si

at den har blitt mer preget av de byråkratiske idealer som for eksempel Knut Dahl Jacobsen (1960) har beskrevet. I følge Dahl Jacobsen forventes det at ansatte i administrasjonen skal være lojale overfor de politiske beslutninger som er tatt. Men denne lojaliteten må også veies opp mot at det vil være skiftende politiske flertall i de ulike kommunene, og dermed blir det også en norm knyttet til nøytralitet. En ansatt i administrasjonen skal således jobbe for gjennomføringen av de ulike politiske vedtakene, men samtidig ikke sette seg selv i en posisjon hvor det blir vanskelig å forholde seg til eventuelle motstandere av politikken bak vedtaket. Videre regnes det også som en viktig norm at administrasjonen beholder en faglig uavhengighet. Gjennom utdanning og erfaring har de ansatte i administrasjonen kunnskap om ulike sammenhenger, problematiseringer og løsninger. Denne normen er viktig for å sikre teknisk gode eller faglig forsvarlige løsninger på de oppgaver administrasjonen tillegges.

Nye ideer for organisering av lokaladministrasjonen har ført til at de tradisjonelle normene har blitt problematisert. For eksempel har nye prinsipper som fornyelse og omstilling, kostnadseffektivitet og produktivitet, offentlig innsyn og forholdet til offentlig opinion ført til en mer kompleks hverdag for de ansatte. Fokus for denne delen av oppgaven vil være forskjeller i normer knyttet til åpenhet mot tre ulike grupper. Det vil si i hvilken grad administrasjonssjefen aksepterer at ansatte på lavere nivå i administrasjonen har kontakt med politikere og media, og i hvilken grad de ansatte respekterer dette.

### **2.3 Om å være to steder samtidig**

Det er ikke mulig å være to steder samtidig. Årsaken til at denne nærmest tautologiske påstanden tas opp er for å forklare det som vil være gjennomgangstemaet i denne oppgaven: Påstanden om at oppmerksomhet er en begrenset ressurs. Bakgrunnen til dette avsnittet er hentet fra Michels "oligarkiets jernlov" (1911/1915). Det interessante i Michels teori er ikke hvordan eliter formes i lokaladministrasjonen, siden denne oppgaven fokuserer på administrasjonssjefene som formelle ledere. Det som er interessant er hvordan han bygger opp teorien bak sin jernlov.

Michels argumenterte for at selv egalitære organisasjoner som de tidlige europeiske sosialistpartiene ville ende opp med elitær ledelse. Årsaken til dette lå i det arbeidet som en leder måtte utføre. Michels mente at kontroll av informasjon og bygging av kontaktnett var et nødvendig resultat av og forutsetning for et lederverv (Østerud 1996:187). Jernloven kan slik sett kalles en tidlig teori om både oppmerksomhet og appropriateness (March og Olsen 1979; 1989).

Når Michels argumenterer for at enhver organisasjon vil bli stadig mer oligarkisk etter hvert som den vokser så er det et grunnleggende poeng at dette skjer fordi oppmerksomhet er en begrenset ressurs. Ved å gå inn i et lederverv endres den formelle posisjonen slik at proletaren får andre motparter. Dette fører igjen til at når oppmerksomheten rettes mot disse, så bygges det nye kontaktnett mens de gamle svekkes. Latent i påstanden om at dette vil gjøre proletaren til en del av middelklassen ligger det en idé om appropriateness. Med det mener jeg at dersom dette skiftet skal foregå slik Michels beskriver må det være en drivkraft som ligger bak. Slik jeg forstår ham er drivkraften i denne sammenhengen et ønske om å "passe inn", det vil si at aktørene i et spill vil forsøke å matche sin egen oppførsel til den gjeldende situasjonen på en slik måte at de maksimerer egen makt. Maksimering av egen makt betyr her å gi seg selv tilstrekkelig spillerom. Proletaren kan ikke endre spillereglene derfor må han endre sin egen rolleutførelse for å kunne utøve sitt verv best mulig.

En administrasjonssjef kan vanskelig sammenlignes med Michels proletar, noe som heller ikke er poenget, men administrasjonssjefene har lang fartstid i kommunen de jobber i og har dermed trolig bygget opp sterke kontaktnett. Administrasjonssjefene har i gjennomsnitt 7,3 års ansiennitet i stillingen, og over halvparten av dem har hatt en eller annen stilling i kommunen i til sammen ti år eller mer (se tabeller V2.1 og V2.2 i vedlegg 2). Som nevnt er oppmerksomhet en begrenset ressurs. Dette har betydning for hvordan man velger å organisere ulike oppgaver. Å styre oppmerksomheten gjennom struktur er for eksempel det Gulick beskriver i sine arbeid om spesialisering og koordinering i offentlige organisasjoner (Gulick og Urwick 1969). For eksempel er ideen om "Span of Control" direkte knyttet til hvor mye en leder kan klare å koordinere. Jeg vil ikke fokusere på de rent strukturelle aspektene ved lokaladministrasjonen i denne oppgaven. Det vil si at jeg vil ikke se på hvordan

ulike strukturelle posisjoner fører til ulik atferd. I stedet vil jeg forsøke å si noe om organisasjonsstrukturen gjennom en analyse av hvem administrasjonssjefen har kontakt med, og se om det fører til ulike vurderinger av mål- og resultatstyring som reform.

## **2.4 Tanker, ord og gjerninger**

Tanker blir til ord, og ord blir til gjerninger. Denne grunntanken ligger bak flere av påstandene i denne oppgaven, og noe av bakgrunnen for dette tankesettet kommer av mine tolkninger av March og Olsens bok "Ambiguity and Choice in Organisations" (1979). For å forklare sammenhengen mellom atferd og holdninger vil jeg først se på det de kaller "The Complete Cycle of Choice" (heretter kalt valgsirkelen). Valgsirkelen blir av March og Olsen brukt som en slags stråmann. For eksempel brukes "Limitations in the Complete Cycle of Choice" som overskrift første gang modellen presenteres i boken, og videre viser forklaringene de gir til modellen at de ikke støtter denne rasjonelle modellen. Grunnen til at de likevel tar den med er at den er et godt utgangspunkt for å forklare og kritisere ulike ideer om sammenhenger mellom holdning og handling. Dette er også grunnen til at jeg ønsker å presentere den.

Utgangspunktet for March og Olsens bok er, som tittelen antyder, usikkerhet knyttet til valgsituasjoner. Årsaken til denne usikkerheten er blant annet at deltakerne har problemer med å forstå hvilke intensjoner som ligger til grunn for den valgsituasjonen de befinner seg i. Det vil si at organisasjonen de er en del av ikke har klare nok definisjoner på hvilke mål som er ønskelige, og at det kan være inkonsistens mellom ulike del- og hovedmål. Videre kan det også være vanskelig å forstå hvilke teknologiske begrensninger som eksisterer, eller med andre ord kan det være vanskelig å vite hva som rent praktisk er gjennomførbart. Organisasjonens omgivelser legger også press på hva som kan gjennomføres, men dette presset er ikke konkret og viser seg gjerne i ettertid. Det er dermed vanskelig for deltakerne å vite om deres valg vil få de ønskede reaksjoner fra omgivelsene. Dette kommer av at forholdet mellom årsak og virkning er avhengig av tolkning for å kunne formidles. Noe som igjen gjør at tidligere erfaring heller ikke blir entydig. Enhver årsak kan ha flere virkninger, og enhver virkning kan ha flere årsaker. Dette gjør at det å forstå konsekvensene av ulike



valgalternativer blir vanskelig, men kanskje mer vanskelig blir det å tolke betydningen av tidligere valg. Tilslutt er det også vanskelig å forstå hvordan ens egen organisasjon vil reagere i den gitte situasjonen. Organisasjonens medlemmer deltar i ulik grad i de ulike valgsituasjonene. Varierende deltakelse kommer av skiftende oppmerksomhet og energi knyttet til valgprosesser både i og utenfor organisasjonen (March og Olsen 1979:12).

Valgsirkelen består av fire ledd, hvor det første er individenes oppfatninger og preferanser. Dette leddet kan også kalles individenes verdensbilde eller deres modeller av virkeligheten. Tidligere erfaring åpner muligheter for og legger begrensninger på hvordan individene oppfatter og tolker ulike signaler i en valgsituasjon. Eller sagt på en annen måte: Teori er en nødvendig forutsetning for å kunne tolke inntrykk. Teori er her definert som løst koblede ideer eller oppfatninger om årsakssammenhenger. Overgangen fra første til andre ledd forutsetter en sammenheng mellom holdning og handling. Andre ledd er enkelt forklart individenes handlinger. Det vil si om de velger å delta i ulike valgsituasjoner, og hvilke valg de eventuelt tar i disse situasjonene. Tredje ledd er organisasjonens handlinger. For å komme dit trengs det en forutsetning om at individuelle handlinger påvirker organisasjonens handlinger. Siste ledd er reaksjoner fra omgivelsene. Koblingen mellom ledd tre og fire forutsetter at de valg en organisasjon tar blir møtt med svar eller reaksjoner fra omgivelsene. For at sirkelen skal bli komplett forutsetter også modellen at reaksjonene fra omgivelsene vil påvirke første ledd. Det vil si at ulike forandringer i omgivelsene vil føre til at individene vil gjøre nye vurderinger knyttet til sine oppfatninger og preferanser.

Forholdet mellom første og andre ledd forutsetter som sagt at det er en sammenheng mellom holdning og handling. Sett på som en løs kobling kan dette virke som en ganske selvsagt sammenheng, men for at forholdet skal være fullstendig må man forutsette en rasjonell aktør med stabile og klart rangerte preferanser (holdninger). Videre kreves det en forutsetning om at det kun er disse preferansene som er styrende for handling, det vil si en antagelse om at omgivelsene spiller liten eller ingen rolle. March og Olsen presentere en rekke ulike begrensninger på dette forholdet. For det første er det et kapasitetsproblem. Oppmerksomhet er som nevnt en begrenset ressurs, vi kan umulig ha en holdning til alle fenomen vi kommer i kontakt med. Brorparten av

den informasjonen som er tilgjengelig for oss velger vi å ikke registrere, enkelt nok for å kunne konsentrere oss om det vi mener er viktig. Men det som skaper en begrensning på forholdet mellom holdning og handling er at kapasiteten for å gjøre seg opp en holdning er større enn kapasiteten for handling. Tid og energi er begrensede ressurser. Pliktfølelse og rolleforventning legger også bånd på forholdet mellom holdning og handling. Dette er kanskje det viktigste momentet i denne sammenhengen, siden kontaktmønstre trolig vil prege hvordan rådmannsrollen vil bli oppfattet. Årsaken til dette er at, i tillegg til formelle stillingsinstrukser så må oppfatninger om hvordan disse skal tolkes komme frem gjennom sosialisering. Med andre ord, oppfatninger om hva som er "appropriate" i ulike situasjoner er noe som må bygges opp gjennom samhandling over tid (March og Olsen 1989). Dette gjør også at ulike preferansehierarkier vil bli aktivert i ulik grad til forskjellige tider. Det vil si at kontaktmønstre sier noe om hvilke deltakere en møter, noe som igjen fører til at ulike deltakere gir forskjellige situasjonsdefinisjoner. Forholdet mellom holdning og handling vil være avhengig av hvilken situasjon en befinner seg i, men endret handling kan også forklares med at også holdningene kan endres som følge av endret situasjonsdefinisjon.

## **2.5 Sosialisering**

Ideer knyttet til sosialisering er grunnlaget for flere av forventningene og tolkningene i de kommende kapitlene. I kapittel 4, som handler om struktur, nettverk og oppmerksomhet, er temaet hvordan administrasjonssjefens ulike roller blir aktivisert i forskjellige situasjoner. Sosialisering blir dermed en viktig faktor for å forklare ulike sammenhenger. Kapittel 5 vil se på demografiske aspekter. For å forklare hvordan ulik bakgrunn påvirker holdninger vil tidligere sosialisering være et viktig tema. Kultur er en forutsetning for sosialisering. Så i kapittel 6, som handler om kultur, vil sosialisering være et av hovedtemaene.

Sosialisering handler om hvordan vi tilpasser oss til sosiale systemer. Disse sosiale systemene har formelle og uformelle egenskaper som må læres av nye medlemmer. De ulike egenskapene kan beskrives som det sosiale systemets kultur. Læringen foregår i stor grad som passiv læring av hvilke ideer og hvilken oppførsel

som regnes passende i kulturen. Individet lærer seg hvilke ulike roller som kan benyttes og hvordan en kan finne seg til rette i dem. Dermed knyttes prosessen opp til hvordan individets egen personlighet er. Siden prosessen i stor grad er passiv er det ikke en læring vi er fullstendig bevisst på. Unntaket er i situasjoner hvor vi gjør feil, hvor behovet for å passe inn blir tydeliggjort. Videre er prosessen ikke bare ubevisst, men den er også dynamisk. Med det mener jeg at den er pågående i alle sosiale sammenhenger vi befinner oss i. Når vi befinner oss i nye situasjoner vil behovet for å tilpasse seg være større enn i sammenhenger hvor vi har erfaring og er kjent med kulturen. Har vi lang erfaring vil kulturen ha blitt en viktig del av vår personlighet slik at vi har internalisert de ulike reglene for korrekt og passende oppførsel.



### **3. Effekter av mål- og resultatstyring**

#### **3.1 Om å vurdere mål- og resultatstyring**

Mål- og resultatstyring er et konsept som ikke lett lar seg kvantifisere. Fristilling og privatisering, som ofte gjennomføres parallelt med mål- og resultatstyring, kan lettere måles i tall. Men de tallene ville ikke gitt et bilde av hvordan mål- og resultatstyring blir mottatt i organisasjonen. Konseptet har et grunnleggende problem i at mål og resultater er vanskelige å definere og sammenhengene mellom dem er vanskelige å observere (Christensen og Læg Reid 1998:114-119). Målene er forklart i forkant, mens resultatene må beskrives i etterkant. Ofte vil både mål og resultater være tvetydige, både i hva de er og i hvordan de er beskrevet. Å beskrive forholdet mellom dem vil ha et preg av historieskrivning. Med det mener jeg at begrepene i seg selv, og forholdet mellom dem, må tolkes og formidles for å bli forstått. For å forstå sammenhengen må en også finne ut hvilke virkemidler som har ført til de ulike resultatene, og hvilken sammenheng midlene har med målene som er lagt. Resultatet av dette er at en fullstendig analyse av mål- og resultatstyring som en gjennomført reform vil være tilnærmet umulig. En slik analyse ville måtte basere seg på flere ulike metoder, både kvantitative og kvalitative, og muligens også flere fagområder. Dette er ikke aktuelt i denne sammenhengen, men mitt poeng er at en analyse av hvordan reformen blir vurdert av de ansatte i organisasjonen vil gi et bilde av helheten og en innsikt i hvilken suksess den har hatt.

#### **3.2 Vurdering av effekter**

Vurdering av effekter vil være et sentralt tema i hele oppgaven. Å ha en avhengig variabel hvor det er bedt om respondentenes vurderinger kan være problematisk siden svarene respondentene har gitt ikke nødvendigvis trenger å ha noen direkte sammenheng med for eksempel kommunens økonomiske resultater. Dersom mål og resultatstyring er formelt vedtatt av organisasjonen, på en slik måte at formell normativ struktur er endret, så er reformen innført på papiret. Men hvilke effekter reformen får for faktisk atferd, og hvordan effektene oppfattes, kan være avhengig av hendelser og betingelser som ikke har direkte sammenheng med det formelle vedtaket (March og Olsen 1979; Brunsson 1989/1995). Løsningen på dette problemet er ganske

enkelt at jeg ikke vil forsøke å si noe om hvilke effekter mål og resultatstyring har for faktisk atferd, men heller forsøke å forklare hvordan administrasjonssjefene opplever reformen. Vurdering av effekter er fortsatt viktig fordi ansattes oppfatninger er en viktig del av hvilke muligheter en reform har til å bli iverksatt og fulgt. Tabell 3.1 viser en prosentvis fordeling av administrasjonssjefenes svar på ulike påstander om effektene av mål- og resultatstyring.

**Tabell 3.1 Administrasjonssjefenes vurderinger av effekter av mål- og resultatstyring (prosent)**

Mål- og resultatstyring har ført til:	I stor grad	I nokså stor grad	I nokså liten grad	I liten grad	Uaktuelt/vet ikke
Økt bevisstgjøring om MRS for kommunen	31	57	8	1	3
Bedre kommunikasjon av MRS i kommunen	19	61	15	2	2
Bedre styring og kontroll av underliggende etater/tjenestesteder	14	61	20	2	3
Bedre kostnadseffektivitet	13	49	30	3	5
Mer overordnet og strategisk politisk styring	21	48	24	4	2
Klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver	22	49	23	3	3
Økt innflytelse til administrasjonen	7	45	39	5	4
Brukere og klienter har fått bedre tjenester og service	7	62	24	2	5

N = 327

Hovedtendensen i tabell 3.1 kan sies å være forsiktig positiv. Hovedvekten respondentene har, med ett unntak, svart positivt på alle påstandene. Årsaken til dette kan være usikkerhet knyttet til effektene. Erfaring fra tidligere undersøkelser av mål- og resultatstyring (Christensen og Lægneid 1997:391) viser at forholdsvis mange respondenter velger å benytte midtkategori (på en 3, 5 eller 7-delt skala) eller ”vet ikke” på denne typen spørsmål. I undersøkelsen som brukes i denne oppgaven var det ikke oppgitt noen midtkategori (4-delt skala). Dette kan ha ført til at mange av respondentene som ellers ville benytte en midtkategori i denne undersøkelsen har valgt å stille seg svakt positiv heller enn svakt negativ, i tråd med tendensen til å svare ja fremfor nei i undersøkelser (Hellevik 1997:312). Men antallet respondenter som svarer ”uaktuelt”/”vet ikke” er lavt, sammenlignet med undersøkelsen referert i Christensen

og Lægreid (ibid). Min tolkning av tabell 3.1 er at hvis en ser på påstandene hver for seg så kan administrasjonssjefene virke noe uenige om hvilke effekter reformen har hatt. Men sett under ett viser tabellen ganske klart en positiv holdning til mål- og resultatstyring.

”Økt bevisstgjøring om mål- og resultatstyring i kommunen” og ”bedre kommunikasjon av mål- og resultatstyring i kommunen” er de påstandene som får størst oppslutning. Dette er i tråd med resultatene fra lignende undersøkelser gjort i andre sammenhenger (Christensen og Lægreid 1997:391), og omtrent som forventet i denne sammenhengen. Effekter av omorganiseringer kan deles langs to akser, kortsiktig/langsiktig og direkte/indirekte (Christensen og Lægreid 1998:119), og i tillegg kan en skille mellom instrumentelle og institusjonelle effekter. Økt bevisstgjøring og bedre kommunikasjon kan sees på som naturlige følger av en reformprosess, da først og fremst som kortsiktige og indirekte effekter, fordi omstillingen vil forutsette at hensikter og forventninger blir formidlet til dem som blir berørt. Dette er ikke de påstandene som forventes å gi størst utslag i analysen senere i kapitlet. Forutsetningene for bevisstgjøring og kommunikasjon vil til en viss grad være avhengig av kontaktnettverk, men som sagt så vil reformprosessen i seg selv føre til økt kommunikasjon og bevisstgjøring. Kontakt med overordnet myndighet, det vil si enheter på regionalt eller nasjonalt nivå, vil muligens føre til en noe mer positiv innstilling fordi respondentene i denne gruppen forventes å være generelt mer positive til mål- og resultatstyring.

Påstandene ”bedre styring og kontroll av underliggende etater/tjenestesteder” og ”bedre kostnadseffektivitet” har kun fått moderat oppslutning. Dette er effekter som er mer direkte og dermed mer målbare. De er også av en karakter som gjør at de trolig vil ha mer langsiktige virkninger. Av den grunn er det som forventet at ikke oppslutningen om disse er like stor. Et annet problem er at mål- og resultatstyring, som nevnt i kapittel to (avsnitt 2.4 og 2.5), er et konsept som i seg selv er lite konkret og som gir rom for ulike tolkninger. Dermed kan det være vanskelig å se hvilke sammenhenger reformen har med eventuelle endringer i driftsresultater. Forventningene til analysen er at respondenter som har mye kontakt med høyere forvaltningsnivå vil være mer positive enn respondenter som har høy kontakt med

lokale myndigheter. Men på grunn av at disse effektene har en direkte og langsiktig karakter vil ulik grad av kontakt trolig i liten grad påvirke oppfatningene.

”Mer overordnet og strategisk politisk styring” og ”klarere skille mellom politikernes og administrasjonens ansvar og oppgaver” er de to påstandene har mest spredt oppslutning. Dette er påstander som er knyttet tett opp til prinsippene i mål- og resultatstyringskonseptet, og som dermed bør gi en forståelse av hvordan reformen er mottatt. Målformulering kan aktivere latente konflikter ved at problemer konkretiseres, noe som gjør at de involverte ofte velger å gjøre formuleringene vage (Christensen og Lægreid 1998:130; March og Olsen 1979). Det er også vanskelig å definere klare skiller mellom administrasjon og politikk, og mellom detaljerte saker og overordnede saker. Dette problemet er mer tydelig på lokalnivå enn på sentralt nivå. Resultatet er at denne delen av mål- og resultatstyring kan få problemer med å bli gjennomført etter intensjonene på lokalnivå. Oppslutningen om påstandene er derfor sterkere enn forventet. Disse effektene kan både være kortsiktige og langsiktige, og i tillegg være både direkte og indirekte. De er likevel ikke lett målbare, men administrasjonssjefene vil trolig merke dem tydelig på grunn av endrete arbeidsformer og rutiner, eller mangel på sådan. At spredningen er stor gjør at utslaget i analysen også vil kunne bli mer tydelig. Men det er likevel ikke klare forventningen til analysen. Selv om kontakt med enheter på et høyere forvaltningsnivå trolig vil slå positivt ut, er det min forventning at utslaget vil være moderat. Årsaken er at påvirkning fra flere hold vil forstyrre resultatet. Jeg ser ingen direkte sammenhenger mellom kontaktmønstre og holdning til disse påstandene. Forventningene er dermed at den generelt mer positive holdningen til mål- og resultatstyring som de med utadrettet kontakt forventes å ha vil påvirke holdningene til disse påstandene også.

”Økt innflytelse til administrasjonen” skiller seg ut som den påstanden som får minst tilslutning. Økt innflytelse til administrasjonen er ikke en hovedhensikt med mål- og resultatstyring, snarere tvert om, et av målene med reformen har vært å gi politikerne en større mulighet, det vil si bedre redskaper, til å styre administrasjonen. Litt over halvparten av respondentene stiller seg positiv til påstanden, men andelen som stiller seg negativ til den er langt større enn på noen av de andre påstandene. Sett i sammenheng med tendensen til å svare ja fremfor nei i undersøkelser så er dette en



ganske svak oppslutning. En mulig tolkning av den relativt lave oppslutningen er at respondentene opplever at reformen i noen grad har gitt politikerne en større evne til å styre og at de dermed føler at dette også har betydning for deres egen innflytelse. Forutsetningen for en slik tolkning er at respondentene også svarer tilsvarende positivt på påstanden om at reformen har ført til økt politisk styring. Påstanden om en mer overordnet og strategisk politisk styring får en ganske høy oppslutning, men det er ikke mulig å lese noen klar tendens som muliggjør en slik tolkning ut fra tabell 3.1. Men dette er likevel en av sammenhengene som vil være interessant igjennom hele analysen. Fordi, dersom dette er en mulig tolkning forventer jeg at grupper av respondenter som i særlig liten grad støtter den ene av disse to påstandene i tilsvarende større grad støtter den andre. Jeg forventer med andre ord at disse to påstandene vil vise seg å henge tett sammen igjennom hele analysen, og at sammenhengene mellom dem vil kunne si noe om hvor godt reformen er mottatt i de forskjellige gruppene av respondenter som de uavhengige variablene skiller ut.

En annen mulig tolkning er at administrasjonssjefene er usikre på sin egen posisjon etter reformen. Det er et vanlig fenomen under og like etter omstillinger at deltakerne føler at deres egen makt er svekket. Det tar tid å finne seg til rette og vende seg til nye samarbeidsformer. Dette kan settes i sammenheng med ideen om ”appropriateness”. Reformen fører til at det må utvikle seg nye former for hvordan både rolle og situasjon skal defineres. Det vakuum som oppstår i den tiden det tar å finne frem til nye, eller tilbake til de gamle, institusjonelle spillereglene gjør at deltakerne vil føle seg usikre, og dermed at deres egen makt er svekket. Dersom den første tolkningen legges til grunn vil det være mindre grunn til å tro at kontaktmønstre vil påvirke vurdering av effekter. Men hvis den siste tolkningen benyttes vil det være noe større grunn til å tro at det vil være et skille mellom dem som har mest kontakt med lokale enheter og dem som har mest kontakt med enheter på et høyere forvaltningsnivå.

Den siste av påstandene, ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service”, plasserer seg ganske så midt på treet i fordelingen positiv/negativ. Men den skiller seg ut ved at den har svært få som har valgt ytterkategoriene, 90 % av respondentene har benyttet de to mellomkategoriene. Begge disse to tendensene,

sammen med tendensen til å stille seg positiv generelt sett, gjør at jeg tolker resultatet som et ikke-resultat. Det kan virke som om administrasjonssjefene ikke er sikre på hvilke effekter reformen har hatt på brukernivå. Dette er også et resultat som ikke er helt uventet siden mål- og resultatstyring er ment som et styringsinstrument, det er ikke en reform rettet mot brukerne av kommunens tjenester. Bedre tjenester og service vil være et biprodukt av reformen, en indirekte effekt, dersom dette skulle skje. Det er likevel ikke utenkelig at slike effekter skal oppstå, men de er vanskelige å måle dersom det ikke gjennomføres brukerundersøkelser. Og selv med en slik undersøkelse ville det være vanskelig å påvise direkte sammenhenger mellom mål, middel og resultater. Forventningen til sammenhengene med kontaktmønstre er administrasjonssjefer som har mer kontakt med enheter på et høyere forvaltningsnivå vil stille seg mer positive til påstanden enn de som har mest kontakt med lokalnivå, men at årsaken til dette vil kun være en mer positiv innstilling generelt.

## 4. Struktur, nettverk og oppmerksomhet

### 4.1 Kontaktmønstre og vurdering av effekter

Det som vil være fokus for dette kapittelet er om det er sammenhenger mellom faktisk atferd (kontaktmønstre) og holdninger (vurdering av effekter). Dersom det skal være noen sammenhenger mellom kontaktmønstre og vurdering av effekter må det forutsettes at ulike kontaktmønstre fører til ulik sosialisering. Det kan også tenkes at sammenhengen er spuriøs, det vil si at eventuelle sammenhenger kommer av tidligere sosialisering eller fra egenskaper knyttet til arbeidssituasjonen, men sammenhengene vil fortsatt være interessante.

Administrasjonssjefene møter mål- og resultatstyring (MRS) både som ledere og som ledede. Som stillingstittelen sier, er de ledere for administrasjonen og møter mål- og resultatstyring som et styringsverktøy de kan bruke på sine underordnede. Men de må også forholde seg til politikere og annen overordnet myndighet som bruker mål- og resultatstyring til å styre dem. Å svare på ulike påstander om MRS vil dermed aktivisere flere ulike rolleforståelser hos administrasjonssjefene. I ledelsen av egne underordnede vil en del av rolleforståelsen bli aktivisert og kan bli gjenspeilet i påstander som omhandler dette. Videre vil denne delen av rollen kunne bli forsterket i situasjoner hvor den kommuniseres med andre, dette gjelder i særlig grad i kontakt med overordnede administrative enheter. Påstander som omhandler på samarbeid med politikere vil kunne aktivisere en annen del av administrasjonssjefenes rolleforståelse, og disse kan også forsterkes ved økt kontakt med lokalpolitikere. Tilslutt må administrasjonssjefene også forholde seg til MRS som noe som brukes av sentralforvaltningen for å styre kommunene.

Hypotese:

*”Administrasjonssjefers kontaktnett påvirker deres vurdering av effektene av mål- og resultatstyring.”*

Kort sagt forventes det at rollen som administrasjonssjef ikke er en enkel rolle, men et knippe av ulike roller som varierer i styrke og sammensetning avhengig av hvilken sosialisering administrasjonssjefen opplever og har opplevd. Disse rollene vil aktiveres

i ulik grad avhengig av hvem og hva administrasjonssjefen må forholde seg til. Antagelsen om sammenhenger mellom kontaktmønstre og vurderinger av effekten av mål- og resultatstyring kommer dermed av en bakenforliggende antagelse om at de ulike rollene vil ha ulik styrke og sammensetning avhengig av hvilken bakgrunn administrasjonssjefen har.

## 4.2 Deltakelse og kontaktmønstre

### 4.2.1 Presentasjon av uavhengige variable

Det er vanlig at administrasjonssjefer deltar i kommunestyremøter og formannskapsmøter, der de har møte- og talerett, men disse rettighetene brukes i ulik grad. Kommunestyret kan, i følge den nye kommuneloven, også gi administrasjonssjefen innstillingsrett i visse saker, men i arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan er det kun formannskapet som har denne retten. Kommunestyrer møtes i gjennomsnitt 9,6 ganger i året (Vabo og Stigen 2000:25), så når 87 % av administrasjonssjefene som har svart på undersøkelsen oppgir at de er på kommunestyremøter omtrent hver måned (tabell 4.1) kan en anta at hovedtendensen er at administrasjonssjefer deltar på nær sagt alle kommunestyremøtene. Det som er interessant i denne sammenhengen er hvilken bakgrunn de som ikke deltar i like stor grad har, og om det har noen effekter for hvordan de vurderer mål- og resultatstyring.

**Tabell 4.1 Tilstede kommunestyre**

		Frekvens	Prosent
Gyldig	Noen få ganger i året	40	13
	Omtrent hver måned	279	87
	Total	319	100,0
Missing	System	8	
Total		327	

Det kan være vanskelig å si noe om hva som er forklaringen på at 13 % ikke er like ofte tilstede på kommunestyremøte siden det ikke er laget egne spørsmål som fokuserer på dette. Det kan være flere forklaringer med sammenhenger til personlige egenskaper ved administrasjonssjefen, eventuelt kan det også være at disse 13 % jobber i kommuner som har sjeldnere kommunestyremøter enn gjennomsnittet. Det er sannsynlig at det finnes flere bakenforliggende forklaringer, men jeg ser ikke grunn til

å utdype disse mulighetene nærmere. Årsaken er at det er i seg selv interessant å se om forskjeller i oppmøte har betydning for hvordan mål- og resultatstyring vurderes, som spurt i problemstillingen. Og videre dersom sammenhenger mellom de uavhengige variablene viser at administrasjonssjefer som er sjelden tilstede på kommunestyremøter har mer kontakt med andre enheter, så vil betenkelighetene nevnt ovenfor ha mindre betydning. Fordi, dette vil støtte antagelsen om at oppmerksomhet er en begrenset ressurs. Eller for å si det enkelt, dersom oppmerksomhet er en begrenset ressurs vil redusert aktivitet på et område gjøre det mulig å øke aktiviteten på et annet. Det vil si at dersom teoriene jeg benytter stemmer vil det være sannsynlig de som sjelden er på kommunestyremøter kan bruke mer tid på kontakt med andre enheter.

Formannskapene møtes i snitt 18 ganger i året (Vabo og Stigen 2000:25), og 97 % av respondentene oppgir at de deltar på disse møtene hver måned eller mer. Forventninger og betenkeligheter for denne variabelen er omtrent tilsvarende som for den forrige. Men variasjoner i hyppigheten av formannskapsmøter er trolig større fra kommune til kommune enn variasjonen i antall kommunestyremøter. Et skille mellom administrasjonssjefer som møter omtrent hver uke og de som møter omtrent hver måned kan derfor gjenspeile forskjeller mellom kommunene og ikke forskjeller mellom administrasjonssjefene. Men jeg vurderer de resterende 3 % som møter noen få ganger i året som en så liten gruppe at det vil bli vanskelig å ta de med som en selvstendig gruppe i den avsluttende analysen.

**Tabell 4.2 Tilstede formannskap**

		Frekvens	Prosent
Gyldig	Noen få ganger i året	8	3
	Omtrent hver måned	202	65
	Omtrent hver uke	102	33
	Ikke aktuelt	1	0
	Total	313	101
Missing	System	14	
Total		327	

Avvik i totalprosent grunnet avrundning

Derfor velger jeg å samle de som møter omtrent hver måned og de som møter noen få ganger i året som en gruppe, sjelden tilstede, og skille ut de som møter omtrent hver

uke for seg selv, ofte tilstede (se vedlegg 4 tabell V4.2). Og igjen er det som er interessant ikke så mye forklaringen på forskjellene, men hvilken betydning det har for vurdering av mål- og resultatstyring.

De to variablene som er presentert ovenfor vil i analysen bli brukt som todelte variabler (for frekvensfordeling etter omkodning se tabellene V4.1 og V4.2 i vedlegg 4). For oppmøte i kommunestyre er skillet i omkodingen lagt mellom ”omtrent hver måned” og ”noen få ganger i året”. For tilstedeværelse i formannskap er skillet lagt mellom ”omtrent hver måned” og ”omtrent hver uke”. Jeg forventer at dette kan gjøre eventuelle sammenhenger svake på grunnlag av de betenkelighetene som er nevnt ovenfor.

Personlig kontakt med politiske og administrative enheter på et høyere forvaltningsnivå viser til en annen grad av aktivitet enn oppmøte i kommunestyre og formannskap. Kontakten er ikke like nært knyttet til daglige arbeidsoppgaver og den viser mer av personlig initiativ. Tabell 4.3 viser i hvilken grad administrasjonssjefene selv har tatt initiativ til kontakt med fylkesmannen eller annen statlig regionaladministrasjon. Kontakt med fylkesmannen er en del av det rutinemessige arbeidet til en administrasjonssjef siden fylkesmannen er pålagt å gjøre vurderinger av den kommunale virksomheten. Fylkesmannen godkjenner blant annet kommunens budsjett. Med den nye kommuneloven fra 1992 har det blitt åpnet for flere nye muligheter for organisering av forholdet mellom politisk og administrativ ledelse i kommunene. Administrasjonssjefene har trolig merket endringene mest i forbindelse med arbeidet med kommunens budsjett. Tidligere var det administrasjonssjefen som la frem budsjettet for kommunestyret, men med den nye kommuneloven har denne oppgaven blitt flyttet over til formannskapet. Men selv om situasjonen er forandret kan budsjettarbeidet egne seg som et eksempel på de ulike typene vurderinger en administrasjonssjef må gjøre. I situasjoner hvor administrasjonssjefen må samarbeide med den politiske ledelsen i kommunen blir det viktig at det gjøres politiske vurderinger, i tillegg til de økonomiske, organisatoriske og praktiske. Med både den gamle og den nye ordningen skal fylkesmannen godkjenne budsjettet, og administrasjonssjefen gjør fortsatt en innsats med budsjettet frem til det legges frem for kommunestyret. Dermed ender administrasjonssjefen opp med å også måtte gjøre

vurderinger i forhold til hva som kan bli godkjent. Dette kan føre til strategiske problemer, men det gir også administrasjonssjefen flere muligheter. I situasjoner hvor det er stor avstand mellom de politiske og de økonomiske forutsetningene i kommunen kan administrasjonssjefen bruke fylkesmannens godkjenning strategisk for å få politikerne til å akseptere de økonomiske begrensningene uten selv å bli stående som syndebukk. Det må nevnes at med den nye kommuneloven er det formannskapet som er ansvarlig for å legge frem budsjettet, dermed er det også mindre press på administrasjonssjefen. Men forutsetningen er fortsatt at for å kunne gjøre vurderinger må det foreligge informasjon, det vil si at kontakt er nødvendig. Ulik grad av kontakt vil derfor trolig føre til at administrasjonssjefene gjør ulike vurderinger i forskjellige situasjoner. Så forventingen er at ulik grad av kontakt vil føre til forskjeller i vurderingen av mål- og resultatstyring.

**Tabell 4.3 Personlig kontakt med fylkesmann/statlig regionaladministrasjon**

		Frekvens	Prosent
Gyldig	Mer enn 7 ganger	28	9
	Mellom 3-6 ganger	89	28
	Mellom 1-3 ganger	161	51
	Ikke i det hele tatt	39	12
	Total	317	100
Missing	System	10	
Total		327	

Selv om nesten 90 % oppgir å ha hatt kontakt med fylkesmannen i løpet av det siste året så er andelen respondenter som har oppgitt at de ikke har hatt kontakt større enn forventet. Ved å se på administrasjonssjefenes ansvar og arbeidsoppgaver var det forventet at kontakt med fylkesmannen var en forutsetning for utførelsen av arbeidet, men ser man på fordelingen for de som oppgir å ha hatt kontakt ser man at forskjellene ikke er så store. I overkant av 50 % av respondentene oppgir å ha hatt kontakt mellom en og tre ganger, nesten 30 % oppgir å ha hatt kontakt mellom tre og seks ganger, og mindre enn 10 % oppgir å ha hatt kontakt mer enn seks ganger. Årsaken til dette er trolig at den informasjonsflyten som er nødvendig mellom fylkesmann og administrasjonssjef foregår i andre former enn direkte kontakt (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:136). Dette er likevel ikke et problem for denne oppgaven siden problemstillingen ikke er samarbeid og informasjonsflyt mellom fylkesmann og

administrasjonssjef, men hvilken betydning administrasjonssjefens kontaktnett har for vurdering av mål- og resultatstyring.

Kontakt med fylkesmannen kan sees på som en nødvendig forutsetning for utførelsen av administrasjonssjefens arbeid. At kontakten ikke er like stor som forventet kan, som sagt, komme av at informasjonen mellom de to enhetene forgår på andre måter enn direkte kontakt. Kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet er også en naturlig del av administrasjonssjefens arbeid. Selv om denne kontakten i mindre grad er en del av det rutinemessige arbeidet, er det likevel forventet at administrasjonssjefen fra tid til annen har behov for å følge opp saker som er til behandling i departementet eller eventuelt spørre seg til råds om saker hans egen administrasjon behandler. Denne kontakten kan sees på som triviell og lite kontroversiell, og som sagt innledningsvis er dette en relativt naturlig del av arbeidet til en administrasjonssjef, men kontakten vil trolig innebære en større lydhørhet for føringene som legges på lokaladministrasjonen fra sentralt hold. Forventningen er at kontakt med departementet er en viktig del av administrasjonssjefens arbeid, det vil si at jeg forventer å finne en stor grad av kontakt. Tabell 4.4 viser i hvor stor grad respondentene har hatt kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet i løpet av det siste året.

**Tabell 4.4 Personlig kontakt med kommunal- og regionaldepartementet**

		Frekvens	Prosent
Gyldig	Mer enn 7 ganger	4	1
	Mellom 3-6 ganger	10	3
	Mellom 1-3 ganger	127	41
	Ikke i det hele tatt	168	54
	Total	309	99
Missing	System	18	
Total		327	

Avvik i totalprosent grunnet avrundning

Graden av kontakt er omtrent som forventet, 45 % oppgir å ha hatt kontakt i løpet av det siste året. At ikke alle respondentene oppgir å ha hatt kontakt kan trolig forklares med variasjon i arbeidsoppgaver. For eksempel kan arbeid med omorganisering av kommunen føre til behov for økt kontakt. Det er heller ikke ved denne variabelen interessant hva som er årsaken til variasjon, men det vil fortsatt være hva variasjonen



har å si for holdninger til mål- og resultatstyring som er i fokus. Forventningene til variabelen er, som før, at utadrettet kontakt vil føre til en mer positiv vurdering av mål- og resultatstyring.

Kontakt med andre departementer vil nok i noen grad være av samme natur som kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), men det er en viktig forskjell siden det er KRD, som sammen med fylkesmannen er administrasjonssjefens administrativt overordnede. Begrepet ”overordnet” er ikke et godt begrep i denne sammenhengen siden administrasjonssjefen formelt kun står ansvarlig ovenfor kommunestyret. Men uavhengig av hvilket begrep man bruker er dette en viktig forskjell mellom med KRD og de andre departementene. Det er likevel likheter mellom kontakten med de ulike departementene. I saker som berører kunnskaps- eller ansvarsområdet til et fagdepartement er det naturlig at administrasjonssjefen tar kontakt for å spørre seg til råds om hvordan saken bør behandles. Tabell 4.5 viser graden av kontakt med andre departementer.

**Tabell 4.5 Personlig kontakt med andre departement**

		Frekvens	Prosent
Gyldig	Mer enn 7 ganger	3	1
	Mellom 3-6 ganger	11	4
	Mellom 1-3 ganger	91	30
	Ikke i det hele tatt	194	65
	Total	299	100
Missing	System	28	
Total		327	

Når graden av kontakt med andre departement er lavere enn kontakten med Kommunal- og regionaldepartementet kan forklaringen være at denne kontakten bærer mer preg av detaljopplysninger. Med det mener jeg at denne kontakten trolig trengs mest i forbindelse med saker administrasjonssjefen har delegert til sine fagavdelinger (Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård 2003:136). Når 35 % oppgir å ha hatt kontakt i løpet av det siste året er dette omtrent etter forventningene. På grunn av at denne kontakten trolig er mer fagspesifikk enn kontakt med KRD har den trolig mindre betydning for hvordan mål- og resultatstyring vurderes, men blir tatt med for å kunne sammenligne betydningen av kontakt med Kommunal- og regionaldepartementet.

Svarene respondentene har gitt på spørsmålene om utadrettet kontakt er jevnere fordelt enn svarene som ble gitt i forbindelse med oppmøte i kommunestyre og formannskap. Det er derfor letter å skille ut grupper av administrasjonssjefer som tar mye kontakt med høyere forvaltningsnivå fra de som i liten grad tar kontakt. For alle tre variable har jeg skilt mellom de som har tatt kontakt og de som ikke har tatt kontakt (for fordeling etter omregning se tabeller V4.3, V4.4 og V4.5 i vedlegg 4).

#### 4.2.2 Sammenhenger mellom de uavhengige variablene

En forutsetning for at de fem nevnte variablene skal ha betydning for ulike holdninger til mål- og resultatstyring er at de har innbyrdes sammenhenger som skiller dem fra hverandre. Arbeidet med kommunens budsjett kan være et eksempel på hvordan de ulike kontaktene administrasjonssjefene har kan komme i konflikt med hverandre. Rutinene for arbeid med budsjettet har blitt forandret, men den gamle ordningen brukes likevel som eksempel. Årsaken er at selv det nå er formannskapet som legger frem budsjettet så er administrasjonen fortsatt involvert i arbeidet, dermed må mange av de samme vurderingene gjøres. Videre tjener den også som et godt eksempel for mange av de andre sakene som er til behandling i administrasjonen.

Budsjettet må planlegges på en slik måte at ikke bare de økonomiske behovene er stilt. Administrasjonssjefene må også vurdere politiske behov, siden budsjettet skal behandles av kommunestyret. Kontakt med politikerne kan dermed være med på å styre hvordan administrasjonssjefene jobber, fordi kjennskap til de politiske forholdene vil i større eller mindre grad bli med i vurderingene når budsjettet utarbeides. Kontakt med fylkesmannen og den statlige forvaltningen kan komme i konflikt med dette. Kommunene må få sine budsjetter godkjent av fylkesmannen, og administrasjonssjefene vil trolig gjøre vurderinger basert på kunnskap om hva som vil bli godkjent. Jeg vil ikke gjøre noen antagelser om hvilke strategier administrasjonssjefene måtte velge i disse situasjonene, men kun konstatere at det er sannsynlig at de vil velge en, eller flere, strategier for å takle de ulike kravene.

Tabell 4.6 viser en svak tendens til at administrasjonssjefene kan deles i to grupper, eller muligens tre. Administrasjonssjefer som er hyppig på kommunestyremøter har også en noe høyere tendens til å stille opp på

formannskapsmøter. Kontakt med fylkesmann eller annen statlig regionaladministrasjon står litt i en særstilling siden den er den eneste variabelen på sitt nivå. Kontakt med fylkesmann viser en svak sammenheng med variablene på statlig nivå, men den er ikke like sterk som sammenhengene mellom variablene på statlig nivå. Selv om sammenhengene har svakheter så viser tabell 4.6 at det finnes ulike grader av kontaktmønstre blant administrasjonssjefene.

**Tabell 4.6 Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene**

		tilstede kommunestyre, todelt	tilstede formannskap, todelt	kontakt fylkesmann/statlig regionaladm, todelt	kontakt kommunal og regionaldep, todelt	kontakt andre dep, todelt
tilstede kommune styre, todelt	Pearson R Sig. N	1 0 319				
tilstede formann skap, todelt	Pearson R Sig. N	<b>0,227</b> 0 311	1 0 312			
kontakt fylkesmann/statlig reg.adm, todelt	Pearson R Sig. N	0,033 0,568 311	-0,074 0,199 304	1 0 317		
kontakt kom.-/ reg.dep, todelt	Pearson R Sig. N	0,065 0,259 304	0,079 0,175 297	<b>0,269</b> 0 308	1 0 309	
kontakt andre dep, todelt	Pearson R Sig. N	0,049 0,401 294	0,027 0,646 287	<b>0,201</b> 0 298	<b>0,495</b> 0 296	1 0 299

Signifikante korrelasjoner er uthevet

Tabellen gir som sagt en mulighet til å skille ut minst to grupper, intern og ekstern kontakt. Med intern kontakt mener jeg tilstedeværelse på kommunestyremøte og formannskapsmøte, og med ekstern kontakt mener jeg personlig kontakt med enheter på et høyere forvaltningsnivå. Innad i gruppene er sammenhengene stort sett ganske svake, men signifikante. Forholdet mellom de to gruppene er særdeles svake og ikke signifikante, noe som betyr at det er liten eller ingen sammenheng mellom dem. Men det er et interessant funn i seg selv. Blant annet fordi svært få av respondentene har oppgitt at de er sjelden på kommunestyremøte, så når nesten 90 % oppgir å være tilstede på kommunestyremøte nesten hver måned, og et tilsvarende antall oppgir å ha

vært i kontakt med fylkesmannen i løpet av det siste året, burde sammenhengen mellom de to vært sterkere. Sammenhengene mellom kontakt med fylkesmann og kontakt med departementene er relativt svake, men signifikante. På grunn av den sterke sammenhengen mellom kontakt med KRD og kontakt med andre departement, i tillegg til analytiske årsaker, så velger jeg å skille mellom regional og nasjonal kontakt. Det betyr at jeg får tre grupper av administrasjonssjefer: Lokal kontakt, regional kontakt og sentral kontakt. Tolkningen av tabell 4.6 er at det ikke finnes klare grupper av administrasjonssjefer med hensyn til kontaktmønstre, men at det finnes visse tendenser til forskjellig oppmerksomhet.

### 4.3 Hva har denne kontakten å si for hvordan de vurderer mål- og resultatstyring?

#### 4.3.1 Lokal kontakt

En bivariat sammenligning av avhengige og uavhengige variable gir et førsteinntrykk av at ulike kontaktmønstre på lokalnivå i liten grad påvirker holdning til mål- og resultatstyring. Den gjennomsnittlige forandringen i holdning er liten for begge de uavhengige. Men resultatene bør tolkes med forsiktighet siden det er svært få respondenter som oppgir å ha vært tilstede i kommunestyret bare noen få ganger det siste året, kun 13 prosent regnes som "sjelden tilstede" på kommunestyremøter. "Sjelden tilstede" i formannskapet inkluderer verdien "omtrent hver måned". Det gjør at også disse sammenhengene bør tolkes med varsomhet siden dette kan inkludere respondenter som faktisk er tilstede på bort i mot samtlige møter.

**Tabell 4.7 Krysstabell "lokal kontakt" vs "vurderinger av MRS"**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Kommunestyre		Formannskap	
	ofte tilstede	sjelden tilstede	ofte tilstede	sjelden tilstede
Økt bevisstgjøring	92 %	84 %	92 %	92 %
Bedre kommunikasjon	84 %	70 %	86 %	80 %
Bedre styring og kontroll	79 %	63 %	78 %	78 %
Bedre kostnadseffektivitet	65 %	72 %	69 %	64 %
Økt politisk styring	72 %	63 %	72 %	70 %
Skille mellom pol. og adm.	74 %	70 %	73 %	74 %
Økt innflytelse til adm.	54 %	57 %	51 %	57 %
Bedre tjenester	72 %	81 %	78 %	71 %
Gjennomsnitt	74 %	70 %	75 %	73 %

Tabell 4.7 viser at for fem av påstandene fører økt tilstedeværelse på kommunestyremøter til større andel positive, mens for tre av påstandene fører økt tilstedeværelse til lavere andel positive. For de to første påstandene kan forskjellene forklares med at det er en direkte sammenheng mellom høyere grad av deltakelse på kommunestyremøter og en opplevelse av økt bevisstgjøring og bedret kommunikasjon om mål- og resultatstyring i kommunen. Det er en forutsetning at MRS blir diskutert på kommunestyremøtene, men siden alle kommuner er pålagt å tilpasse seg den nye kommuneloven fra 1992 vil denne forutsetningen være fylt. Skal kommunen innføre MRS må dette først vedtas i kommunestyret. At forskjellene ikke er større kan forklares med at de som faller innen kategorien sjelden til stede likevel er tilstede i så stor grad at de også vil oppleve økt bevisstgjøring og bedret kommunikasjon.

”Bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder” er den påstanden som viser størst forandring i andel positive med hensyn til tilstedeværelse på kommunestyremøte. Hvorfor økt deltakelse på kommunestyre møter skal føre til en høyere oppslutning om påstanden ”bedre styring og kontroll” er ikke direkte klart. Men det kan tolkes dit hen at MRS faktisk fører til noe av det som loves. Det er høy oppslutning, uavhengig av de uavhengige variablene, om at MRS har ført til bedret kommunikasjon om MRS. Det er grunn til å anta at dette ikke bare gjelder kommunikasjon om reformen i seg selv, men at innholdet i denne kommunikasjonen også har vært substansielt. Med det mener jeg at det er grunn til å anta at MRS har ført til økt kommunikasjon om mål for de underliggende etatene og tjenestestedene, og at dette igjen har ført til at administrasjonssjefen opplever at reformen fører til bedret styring og kontroll. Som nevnt er differansen stor for denne sammenhengen, hele 16 prosentpoeng, det betyr at deltakelse på kommunestyre kan se ut til å ha en betydning for hvordan styring og kontroll oppleves av administrasjonssjefen. Forklaringen er sannsynligvis at økt kontakt med kommunestyret fører til økt involvering i diskusjoner om hvilke mål som skal settes for de forskjellige etatene og tjenestestedene, og tilsvarende for evalueringen av resultater.

”Bedre kostnadseffektivitet” er en av de tre påstandene hvor økt kontakt med kommunestyret ikke fører til høyere oppslutning om MRS. Dette kan sees i sammenheng med den trange kommuneøkonomien. En mulig forklaring er at økt grad

av tilstedeværelse fører til en større opplevelse av eventuelle økonomiske problemer kommunen måtte ha og at dette dermed slår ut på spørsmål som berører temaet. Dersom dette er tilfellet er det ikke noen direkte sammenheng mellom MRS svarene som er gitt.

For påstanden ” mer overordnet og strategisk politisk styring” fører økt tilstedeværelse på kommunestyremøte til større oppslutning. Dette har trolig sammenheng med at økt kontakt øker oppmerksomheten og dermed også større lydhørhet for politiske signaler. Men sammenhengen er svak. Konfidensintervallene for de to fordelingene overlapper hverandre og er dermed trolig ikke signifikante<sup>1</sup>. Dermed kan en alternativ tolkning om at MRS har fungert etter hensikten og flyttet makt fra administrasjonen til politikerne være gyldig. Det forutsetter at påstanden ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” får høy tilslutning og motsatt at påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen” får tilsvarende lav tilslutning uavhengig av grad av tilstedeværelse.

Det er en svak tendens til at økt tilstedeværelse på kommunemøte fører til økt oppslutning om påstanden ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver”, men forskjellen er så liten at den har liten eller ingen betydning<sup>2</sup>. Tolkningen om at MRS har flyttet makt fra administrasjonen til politikerne kan dermed være sannsynlig, siden oppslutningen er positiv for begge gruppene.

”Økt innflytelse til administrasjonen” var den påstanden som det var forventet at det ville være størst variasjon rundt. Årsaken er den usikkerhet som knytter seg til omorganisering. Som nevnt i del 3.1 så kan denne usikkerheten, i et appropriateness-perspektiv, forklares med at endrede organisasjonsformer skaper uklarhet om både hvordan rolleforventningene forandrer seg og om hvordan nye, og til en viss grad også gamle, situasjoner skal defineres. Det var dermed forventet at i en situasjon hvor matchingen blir vanskelig og usikker vil aktørenes syn på egen makt og innflytelse, og forandringer i disse, i større grad være avhengig av hvem de har kontakt med. En alternativ tolkning er at MRS har fungert etter hensikten og flyttet makt fra

---

<sup>1</sup> Konfidensintervallet på 5 % -nivå er for 72 % med N=243 mellom 66 % og 78 %, og for 63 % med N=243 mellom 57 % og 69 %.

<sup>2</sup> Konfidensintervallet på 5 % -nivå er for 74 % med N=241 mellom 68 % og 79 %, og for 70 % med N=241 mellom 65 % og 76 %.

administrasjonen til politikerne. Påstanden får svak støtte både fra de som er ofte og de som er sjelden tilstede på kommunestyremøte. Den er tilnærmet lik en 50/50 fordeling for begge gruppene, og er dermed den påstanden som får lavest oppslutning uavhengig av kontaktnettverk. Forskjeller i deltakelse på kommunestyremøte har dermed liten eller ingen betydning for holdninger til egen makt og innflytelse. Dermed styrkes antagelsen om at MRS har fungert etter hensikten og flyttet makt fra administrasjonen og til politikerne.

Sammenhengene mellom grad av tilstedeværelse på kommunestyremøter og oppslutning om påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” svarer ikke til forventningene. Økt tilstedeværelse fører til redusert oppslutning, forventningen var at fordelingen ikke ville bli påvirket av grad av deltakelse. Forklaringen kan være at oppslutningen om denne påstanden er avhengig av hvordan informasjon om tjenestene tilbakeføres til administrasjonssjefen og at økt tilstedeværelse fører til forandringer i hvilken informasjon som tilbakeføres. Det vil si at administrasjonssjefer som deltar ofte på kommunestyremøte får et annet, og muligens mer negativt, bilde av hvordan oppgavene utføres. En parallell forklaring kan være at det er en sammenheng med oppfatninger om hvor god kommuneøkonomien er, noe som, som nevnt, igjen kan ha en sammenheng med grad av kontakt med kommunestyret.

Sammenhengene mellom de ulike påstandene og grad av tilstedeværelse på formannskapsmøter vil, med noen unntak, kun bli behandlet helt kort. En årsak er at de stort sett er sammenfallende med, men noe svakere enn, de tilsvarende sammenhengene for grad av tilstedeværelse på kommunestyremøter. Men en viktigere årsak er at forskjellene mellom grad av tilstedeværelse bare i liten grad er signifikant. Med ikke signifikant mener jeg her at de befinner seg innefor hverandres konfidensintervall. Påstanden ”økt bevisstgjøring om mål- og resultatstyring for kommunen” får som vanlig svært høy oppslutning, men det er nesten ingen forskjell mellom høy og lav grad av kontakt med formannskapet.

Andelen som støtter påstanden ”bedre kommunikasjon av mål- og resultatstyring i kommunen” øker med høyere grad av kontakt med formannskapet. Tendensen er den samme som for grad av kontakt med kommunestyret, og

forklaringen er trolig den samme. Høyere grad av kontakt fører til mer kommunikasjon, som igjen trolig vil oppleves som bedret kommunikasjon. Men her er forskjellene bare så vidt utenfor hverandres konfidensintervall<sup>3</sup>. Men sett sammen med tilsvarende tendensen for kommunestyre så styrker dette antagelsen om at kontaktnettverk har betydning for holdninger til reformen.

”Bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder” viser liten forandring i andel positive når det kontrolleres for grad av tilstedeværelse på formannskapsmøter. Det er en mulighet for at dette har sammenheng med at det i stor grad er egne komiteer eller utvalg som behandler disse sakene. Utvalgene har egen beslutningsmyndighet og komiteene videresender til kommunestyret, dermed er ikke formannskapet like involvert i den overordnede styringen av underliggende etater og tjenestesteder. Den befatning formannskapet har med slike saker har dermed trolig liten betydning for hvordan administrasjonssjefene oppfatter sin egen evne til styring og kontroll.

For påstanden ”bedre kostnadseffektivitet” er det en svak tendens til at økt tilstedeværelse fører til økt tilslutning. Forskjellene mellom høy og lav grad av tilstedeværelse er imidlertid så vidt innenfor hverandres konfidensintervall, og er dermed trolig ikke signifikant<sup>4</sup>. Men dersom den skal tolkes oppstår det problem med tolkningen for den tilsvarende sammenhengen for tilstedeværelse i kommunestyret. Økt deltagelse i kommunestyret ga redusert oppslutning om ”bedre kostnadseffektivitet”, noe som ble satt i sammenheng med problemene som mange kommuner har med økonomien. Tidligere ble budsjettet lagt fram for kommunestyret av administrasjonssjefen, men med den nye kommuneloven er det formannskapet som har tatt over den funksjonen. Formannskapet har således tett tilknytning til budsjettarbeidet. Sammenhengen mellom tilstedeværelse på formannskapsmøter og oppslutning om påstanden burde dermed vist de samme tendensene som for tilsvarende sammenheng med tilstedeværelse på kommunestyremøter. Forklaringen kan være at administrasjonssjefen har en annen rolle i denne delen av budsjettarbeidet.

---

<sup>3</sup> Konfidensintervallet på 5 % -nivå er for 86 % med N=239 mellom 82 % og 90 %, og for 80 % med N=239 mellom 75 % og 85 %.

<sup>4</sup> Konfidensintervallet på 5 % -nivå er for 64 % med N=233 mellom 57 % og 70 %, og for 69 % med N=233 mellom 64 % og 75 %.



For påstandene ”mer overordnet og strategisk politisk styring”, ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” og ”økt innflytelse til administrasjonen” tilsvarer fordelingen omtrent de samme fordelingene for kontakt med kommunestyret. Tolkningen er dermed den samme, den mest sannsynlige forklaringen er at MRS har fungert etter hensikten.

Sammenhengen mellom grad av tilstedeværelse på formannskapsmøter og oppslutningen om påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” går motsatt vei av den tilsvarende sammenhengen for grad av kontakt med kommunestyret. Den samme tendensen ble funnet i forbindelse med påstanden ”bedre kostnadseffektivitet”. Effektiv utnyttelse av økonomien og kvalitet på tjenestene til kommunen har en sammenheng, og at disse to påstandene skiller seg ut gjør tolkningen om at det enten er forskjeller i hvordan administrasjonssjefen samarbeider med de to organene, eller eventuelt forskjeller i hvordan de arbeider, styrkes. Men dersom kontaktnettverk har betydning for oppslutningen om de ulike påstandene, vil forklaringen trolig være at kommunestyret og formannskapet viser forskjellige holdninger til kommunens økonomi. Dette kan ha sammenheng med den strategiske utnyttelsen av forholdet mellom konflikt og konsensus (Brunsson 1989/1995). Med det mener jeg at kommunestyret er den ”politiske” delen av kommunens politiske organ (”politisk” i Brunssons terminologi), og som dermed søker legitimitet ved å vise konflikt. Formannskapet er den mer handlingsrettede delen av kommunens politiske organ, og fører dermed til en mer konsensusorientering (se figur 4.1).

**Figur 4.1**

	KONFLIKT	KONSENSUS
FRONT STAGE	Politikk: Kommunestyret	Administrasjon
BACK STAGE	Administrasjon	Politikk: Formannskapet

#### **Konfliktstrategier**

Fordelingene for både kommunestyret og formannskapet vil heretter bli behandlet som én fordeling og referert til som ”lokal fordeling”.

#### 4.3.2 Regional kontakt

Kontakt med fylkesmann eller annen statlig regionaladministrasjon (heretter referert til kun som fylkesmannen) er forventet å gi større oppslutning om påstandene. Førsteintrykket av tabell 4.8 er at fordelingene er svært like fordelingene på lokalt plan, og med ett unntak er de også særdeles jevnt fordelt. Forskjellen i gjennomsnittlig oppslutning (regnet ut i Excel etter redigering) om påstandene er større, men det kommer i stor del av den ene avvikende sammenhengen. Oppslutningen om påstanden ”økt bevisstgjøring om mål- og resultatstyring for kommunen” får, som for lokal fordeling, høy oppslutning uavhengig av om administrasjonssjefene har tatt eller ikke tatt kontakt med fylkesmannen det siste året. Forskjellen er så liten at kontakten trolig ikke har betydning.

**Tabell 4.8 Krysstabell ”regional kontakt” vs ”vurderinger av MRS”**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Fylkesmann/statligreg.adm	
	kontakt	ikke kontakt
Økt bevisstgjøring	90 %	91 %
Bedre kommunikasjon	83 %	77 %
Bedre styring og kontroll	77 %	77 %
Bedre kostnadseffektivitet	77 %	63 %
Økt politisk styring	71 %	71 %
Skille mellom pol. og adm.	75 %	68 %
Økt innflytelse til adm.	59 %	25 %
Bedre tjenester	73 %	72 %
Gjennomsnitt	76 %	68 %

At kontakt med fylkesmannen fører til økt oppslutning om påstanden ”bedre kommunikasjon av mål- og resultatstyring i kommunen” er etter forventningene. Fylkesmannen har ansvar for å følge opp arbeidet med kommuneloven i kommunene, og kontakten gir en mulighet for å påvirke holdningene til MRS. Men forskjellen mellom kontakt og ikke kontakt er bare så vidt utenfor konfidensintervallet til fordelingene<sup>5</sup> og tolkes ikke som å være betydningsfulle.

For påstanden ”bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder” er forskjellen så liten at kontakt med fylkesmannen tolkes til å ha tilnærmet ingen betydning. Dette er som forventet, siden det er liten grunn til at kontakt med fylkesmannen skulle ha innvirkning på opplevelse av egen styringsevne.

<sup>5</sup> Konfidensintervallet på 5 % -nivå er for 83 % med N=241 mellom 78 % og 88 %, og for 77 % med N=241 mellom 72 % og 83 %.

Årsaken til dette er at fylkesmannens rolle ovenfor kommunene er å overvåke og gi råd, men han har ingen formell makt utover godkjenning av kommunenes budsjetter. Dette kan også settes i sammenheng med den siste påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” hvor kontakt med fylkesmannen også gir tilnærmet lik oppslutning om påstanden som ikke kontakt. Det vil si at tilbakeføring av informasjon fra brukernivå er en liten eller fraværende del av kommunikasjonen mellom fylkesmann og administrasjonssjef, eventuelt at slik informasjon følger andre kanaler.

Kontakt med fylkesmannen fører til økt oppslutning om påstanden ”bedre kostnadseffektivitet”. Dette kan ha sammenheng med budsjettarbeidet. I den politiske behandlingen av budsjettet vil politikerne være nødt til å ta hensyn ikke bare til de økonomiske kravene men kanskje mer til velgere og partiprogram. Med den gamle ordningen hvor det var administrasjonssjefen som la frem budsjettet for kommunestyret var det et problem for administrasjonssjefen at det var en konflikt mellom politiske, økonomiske og administrative hensyn. Budsjettet som ble lagt frem måtte ikke bare bli godkjent av kommunestyret, men også av fylkesmannen. Denne konflikten er dempet av at det nå er formannskapet som legger frem budsjettet for kommunestyret. Men selv om det formelt sett er formannskapet som legger frem budsjettet vil administrasjonen fortsatt i stor grad være involvert i prosessen, så administrasjonssjefen vil trolig fortsatt oppleve konflikten mellom de ulike hensynene. Administrasjonssjefene har tidligere hatt muligheter til å utnytte dette forholdet strategisk. Med det mener jeg at det er mulig å legge frem et budsjett som kun tar hensyn til de politiske begrensningene og som dermed lett kan vedtas i kommunestyret, men som vil bli avvist av fylkesmannen. Ved andregangs behandling i kommunestyret blir det lettere å få vedtatt et budsjett som legger store begrensninger på de politiske ønskene, men som tar mer hensyn til de økonomiske og administrative begrensningene. Denne formen for spill er ikke lenger like sannsynlig, behandlingen i formannskapet gjør at de ulike kravene kan balanseres før budsjettet legges frem for kommunestyret, men administrasjonen har likevel fortsatt en rolle i budsjettarbeidet. Dermed vil det være naturlig for administrasjonssjefen å hente informasjon og signaler fra fylkesmannen slik at budsjettet kan tilpasses de kravene som blir stilt fra hans kontor. Denne omorganiseringen er for øvrig ikke noen direkte følge av MRS, men en

av flere parallelle tilpasninger som er gjort i forbindelse med den nye kommuneloven. At kontakt med fylkesmannen fører til økt oppslutning om påstanden er dermed trolig en indirekte effekt av andre deler av tilpasningen til den nye kommuneloven, og har muligens ingen direkte sammenheng med MRS. Men den støtter opp om forventningen om at kontakt med høyere forvaltningsnivå vil gi en generelt mer positiv holdning til reformen.

Kontakt med fylkesmannen fører til økt oppslutning om påstanden ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver”, mens for påstanden ”økt overordnet og strategisk politisk styring” er det ingen forskjell mellom kontakt og ikke kontakt. Ser man dette i sammenheng med utslaget for påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen” er en tolkning at kontakt med fylkesmannen kan føre til økt bevisstgjøring om egen rolle i reformprosessen. Med det mener jeg at tilpasningen til den nye kommuneloven innebærer mange forandringer som påvirker de etablerte normer for hva som er ”appropriate” (March og Olsen 1989). Kontakt med fylkesmannen kan være til hjelp for å skape trygghet om egen rolle i en slik prosess. Det oppsiktsvekkende med forskjellen mellom kontakt og ikke kontakt med fylkesmannen i forbindelse med påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen” er ikke oppslutningen blant dem som har hatt kontakt, der er utslaget omtrent tilsvarende den samlede støtten (se tabell 3.1). Det som er interessant er oppslutningen for dem som ikke har hatt kontakt. 25 % oppslutning er den laveste i alle de bivariate sammenligningene, og gir en antydning om at kontakt med fylkesmannen har en stor betydning for hvordan reformen blir mottatt. Men det er to problem med denne fordelingen. For det første er det kun 28 av de inkluderte respondentene som har oppgitt å ikke ha hatt kontakt med fylkesmannen. De 25 % utgjør dermed bare 7 av 435 administrasjonssjefer, hvilket vil si i overkant av halvannen prosent av hele universet. Det andre problemet er at sammenhengen kan være spuriøs, det vil si at det kan være andre egenskaper ved disse syv kommunene som gir den sterke sammenhengen. Sett i sammenheng med det antatt systematiske frafallet gjør dette det vanskelig å trekke noen sikre konklusjoner. Tolkningen som ble presentert innledningsvis i dette avsnittet svekkes på grunnlag av oppslutningen om alle de tre nevnte påstandene. Årsaken er at dersom kommunikasjonen hadde dreid seg om saker

som var til behandling, eller om samarbeid med politisk ledelse, ville det trolig gitt utslag for ”politisk styring”, mens utslaget kommer på de to påstandene som omhandler administrasjonen.

#### 4.3.3 Nasjonal kontakt

Tabell 4.9 viser forskjeller i oppslutning om påstandene når de blir testet for kontakt med departementene. Det er ikke entydig at kontakt med departementene alene gir høyere oppslutning om påstandene, det ser ut til å være et skille mellom KRD og de andre departementene, men sett under ett er oppslutningen likevel jevnt høy. KRD skiller seg ut fra de andre uavhengige variablene med at alle påstandene får økt oppslutning ved kontakt. Kontakt med de andre departementene følger en lignende tendens, men med et unntak.

For de alle påstandene fører kontakt med KRD til økt oppslutning, noe som er som forventet. Antagelsen var at kontakt med departementene ville føre til mer positive holdninger generelt. Men ser man på sammenhengene for både KRD og de andre departementene samlet er det en mulig tolkning at forskjellen ikke er annet enn tilfeldig varians. Med det mener jeg at igjen er det svært få som befinner seg i kategorien negativ for alle de fire fordelingene, selv det er noen tolkbare utslag for prosentfordelingen er forskjellene i absolutte tall ganske liten. Sammenhengene vil derfor ikke bli tolket i detalj.

**Tabell 4.9 Krysstabell ”nasjonal kontakt” vs ”vurderinger av MRS”**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	KRD		Andre dep.	
	kontakt	ikke kontakt	kontakt	ikke kontakt
Økt bevisstgjøring	95 %	89 %	91 %	90 %
Bedre kommunikasjon	86 %	79 %	85 %	78 %
Bedre styring og kontroll	80 %	74 %	75 %	77 %
Bedre kostnadseffektivitet	67 %	64 %	70 %	62 %
Økt politisk styring	75 %	69 %	72 %	70 %
Skille mellom pol./adm.	81 %	69 %	78 %	69 %
Økt innflytelse til adm.	56 %	54 %	49 %	55 %
Bedre tjenester	77 %	69 %	77 %	69 %
Gjennomsnitt	77 %	70 %	75 %	71 %

De tre påstandene som omhandler samarbeidet i kommunen skiller seg noe ut for begge fordelingene. Kontakt med KRD fører til økt oppslutning om alle tre, og

særlig i forbindelse med påstanden ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver”. Tolkningen er at kommunikasjonen med KRD er av en annen art enn kommunikasjonen med fylkesmannen. Med det mener jeg at utslaget er tilnærmet lik motsatt det tilsvarende for kontakt med fylkesmannen. Der var tolkningen at kommunikasjonen gikk på administrasjonssjefens arbeidsoppgaver på en slik måte at det gav trygghet i egen rolle. Tolkningen her er ikke at KRD skaper uttrygghet, men at tema er annerledes. Det vil si at kommunikasjonen trolig er mer rettet mot samarbeidet mellom administrasjon og politikk. Dette er omtrent som forventet siden fylkesmannens oppgave er å overvake arbeidet i kommunen fra dag til dag, mens KRD har ansvar for å legge retningslinjer og gi tolkninger av lovverket. De to instansene vil dermed spille ulike roller i administrasjonssjefens arbeid.

Når de andre departementene gir andre utslag på oppslutningen om de tre variablene er dette også omtrent etter forventningene. KRD er ansvarlig departement for kommunene, de andre departementene har bare kontakt med kommunene dersom det er saker til behandling lokalt som faller inn under deres ansvarsområder. At kontakt med de andre departementene gir svekket oppslutning om påstanden ”øktinnflytelse til administrasjonen” kan være et utslag av dette. Kontakten er som nevnt fagspesifikk og vil være i konkurranse med de vurderingene som har blitt gjort lokalt. Sammenhengen trenger derfor ikke å ha direkte sammenheng med MRS, men kan være mer et utslag av annen kontakt med departementene. Videre er også forskjellen så svak at den kan forklares med tilfeldig varians.

#### **4.4 Hva kan forklare disse sammenhengene**

##### **4.4.1 Metodologiske tolkninger**

Det er vanskelig å regne ut signifikans for de ulike resultatene i den bivariate fordelingen. Årsaken er at det lave antallet respondenter gir en høy feilprosent. Undersøkelsen ble sendt ut til alle administrasjonssjefene, dermed er hele universet inkludert og det er ikke snakk om utvalgsfeil. Det er derfor ikke gjort noen signifikanstesting av sammenhengene. Konfidensintervallene som er oppgitt i drøftningen av resultatene er kun for å gi et utgangspunkt for problematisering.

Problemet ligger i svarprosenten, som er på 327 av 435 kommuner, dermed er nesten en fjerdedel av administrasjonssjefene ikke med i utgangspunktet. I tillegg ligger missingverdiene for tabellene i analysen på mellom 85 og 107. Dette fører til, som det mest ekstreme eksempelet, at i forholdet mellom kontakt med andre departement og økt innflytelse til administrasjonen så er kun 220 respondenter inkludert i analysen. Det vil si at nesten halvparten av universet er utelatt grunnet feilsvar og selvseleksjon. I prosjektrapporten for undersøkelsen som datamaterialet er hentet fra oppgir Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) at frafallet er størst i kommuner som ikke er tettsted, men som befinner seg innen kort avstand fra et stort tettsted (tabell V.1 i vedlegget til NIBR-notat 2000:128). Det er derfor grunn til å anta at frafallet er systematisk i forhold til kommunenes størrelse og oppgaver. Størrelse og oppgaver er ikke variabler som benyttes i denne analysen, men de vil trolig ha indirekte betydning for hvordan administrasjonssjefen jobber. Med det mener jeg at det er sannsynlig at forskjeller i størrelse og arbeidsoppgaver vil ha betydning for hvilket kontaktnett administrasjonssjefen har behov for. Siden frafallet er skjevt er det sannsynlig at dette også svekker betydningen av resultatene i denne analysen.

En helhetlig tolkning av alle de bivariate fordelingene er at MRS har hatt innvirkning på administrasjonssjefens arbeid. Med noen få unntak viser alle de bivariate fordelingene at over halvparten av respondentene støtter påstandene, og i noen tilfeller er støtten opp i mot hundre prosent. Men det er noen begrensninger, for det første er det problemer med fordelingen slik den er presentert i tabell 3.1. Som nevnt er skalaen som er benyttet i undersøkelsen firedelt, liknende undersøkelser som har benyttet fem- eller sjudelte skalaer har fått en uforholdsmessig stor del av besvarelsene i midtkategorien. Den firedelte skalaen gjør at i denne sammenhengen har de som ville valgt midtkategori blitt tvunget til å velge side. Det er min antagelse at disse heller vil velge positivt enn negativt. Dette skaper et problem for dikotomiseringen. Med det mener jeg at det blir vanskelig å tolke fordelinger som er svakt positive som et reelt resultat. Men så lenge ytterkategoriene er i bruk ansees dette som et overkommelig problem, det er kun de to siste påstandene som har en fordeling som gjør dem vanskelige å tolke som en holdningstendens i den ene eller

andre retningen. Disse har derfor heller ikke blitt tillagt noen stor betydning alene, men har blitt inkludert i sammenhenger med andre.

Et annet problem er at dikotomiseringen av kontaktmønstervariablene har ført til at noen grupper har blitt så små at de er vanskelige å tolke som tendenser. De kan like gjerne forklares med tilfeldige, spuriøse fenomen eller egenskaper ved de respektive kommunene. Dette er det dessverre ikke mulig å kontrollere i denne undersøkelsen siden egenskaper ved kommunene ikke er en del av spørsmålene som ble stilt. Det kunne vært sjekket ved hjelp av kommunenummer, men disse har blitt slettet av personvern hensyn. Problemet har blitt forsøkt korrigert ved å ikke legge for stor vekt på de svakeste sammenhengene.

#### 4.4.2 Substansielle tolkninger

Utgangspunktet for kapittelet var at kontaktnettverk påvirker holdninger til reformen. Det ser ut til at oppslutningen om MRS henger sammen med hvem administrasjonssjefen har mest kontakt med, og at hypotesen dermed stemmer. Men forklaringen på hvordan dette foregår henger ikke sammen med forventningene til kapittelet. Det er tendenser til at kontaktmønster fører til endrede holdninger, men dette skjer ikke alltid i forventet retning. Forventningen om at kontakt med overordnet myndighet ville føre til en mer positiv holdning er ikke bekreftet, den er svekket av en tendens til at retningen i holdningsendring varierer med hva påstandene omhandler. Likevel er det en svak tendens til at økt kontakt med overordnet myndighet fører til mer positive holdninger på generell basis. Den forklaringen som virker mest troverdig er at MRS fører til endringer som oppleves som gode av respondentene. Tolkningen av resultatene i dette kapittelet er derfor at reformen fungerer etter hensiktene. Videre tolkninger vil bli gjort i kapittel 7.



## 5. Demografisk bakgrunn

### 5.1 Sosialisering og vurdering av effekter

Dette kapitlet vil fokusere på sosialisering forut for inntreden i organisasjonen. Det vil si den sosiale og faglige bakgrunnen. Det argumenteres gjerne for at den offentlige administrasjonen skal være representativ (Selden 1997; Christensen og Lægreid 1998), med det menes at den sosiale sammensetningen av administrasjonen skal være mest mulig lik de tilsvarende sammensetningene i samfunnet. For eksempel er likestillingsloven basert på et slikt argument. I dette argumentet ligger det to forutsetninger. For det første en forutsetning som baserer seg på rettferdighet, det vil si at alle skal ha like muligheter til å få en jobb. Og for det andre, en forutsetning om at bakgrunn påvirker hvordan de ansatte i administrasjonen jobber. Dersom denne forutsetningen stemmer vil denne bakgrunnen trolig også ha betydning for hvilke holdninger de ansatte har til eventuelle reformer. I dette kapitlet vil jeg se på om kjønn, alder, utdanning og karriere påvirker holdninger til mål- og resultatstyring.

Hypotese:

*”Demografisk bakgrunn påvirker administrasjonssjefenes vurderinger av effektene av mål- og resultatstyring.”*

Forskjeller i demografisk bakgrunn innebærer ulik sosialisering og dermed også endrede holdninger og egenskaper. Det forventes derfor at forskjellig bakgrunn fører til endrede vurderinger av mål- og resultatstyring. De sammenhengene det forventes mest til er alder, erfaring forut for ansettelse og ansiennitet i stillingen på grunn av en antagelse om at yngre og mindre erfarne administrasjonssjefer er mer omstillingsvennlige og dermed mer positive til en reform som mål- og resultatstyring.

### 5.2 Tilskrevne og tilegnede egenskaper

#### 5.2.1 Presentasjon av uavhengige variable

Ideen om det representative byråkrati bygger på at alle viktige sosiale grupperinger skal være representert i administrasjonen. Spørsmål om hvilke grupper som skal regnes som viktige og hva tilstrekkelig representasjon tilsvarer er vanskelige å besvare

og er kontinuerlig oppe til politisk debatt. I en undersøkelse av hvilke demografiske faktorer som har betydning for administrasjonssjefenes vurderinger av mål- og resultatstyring (MRS) er det naturlig å starte med kjønn. Dette er en grunnleggende, tilskrevet egenskap som deler befolkningen ganske nøyaktig på midten, og det er en egenskap hvor det er lovfestet at gruppene skal være likestilt i den offentlige administrasjonen. Hva fullstendig likestilling innebærer, og hvordan det skal oppnås, er fortsatt en debatt, men det er stor enighet om likestilling som prinsipp.

Sammenlignet med de fleste andre land har den generelle likestillingen mellom kjønnene kommet langt i Norge, men det er likevel fortsatt klare forskjeller mellom kjønnene i den offentlige administrasjonen. Robert D. Putnam hevdet (1976:33) at desto høyere opp i det politiske systemet en beveger seg desto høyere vil andelen av høyt utdannede menn med erfaring fra høystatusjobber bli. Han kalte denne teorien for loven om økende ulikhet. Tabell 5.1 viser at denne teorien trolig også kan forsvares i norsk lokaladministrasjon, under ti prosent av administrasjonssjefene i undersøkelsen er kvinner.

**Tabell 5.1 Kjønn**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	Mann	297	91
	Kvinne	30	9
	Total	327	100
Missing	System	0	
Total		327	

Det er i utgangspunktet ingen grunn til å tro at ulikt kjønn skulle føre til endrede forutsetninger for å lede en organisasjon, men det er en forskjell på å være minoritet og majoritet i en organisasjon. På grunn av at en minoritet har andre forutsetninger enn en majoritet forventer jeg at kvinner og menn vil velge ulike strategier for å oppnå sine mål, og at dette også vil vise seg i hvordan de vurderer MRS. Men i en slik tolkning ligger det også mulighet for samspill med andre uavhengige variable, ulike strategier vil trolig vise seg i hvilket kontaktnettverk kvinner og menn har. Funnene i kapittel 4 viser at kontakt med fylkesmannen kan brukes strategisk for styrke egen posisjon. Det vil si at jeg forventer en sammenheng mellom kjønn og kontakt med fylkesmann, siden kvinner som minoritet vil være i en svakere posisjon enn menn. Tabell V5.1 (se

vedlegg 5) viser en svak tendens til at menn har mer kontakt med fylkesmannen enn kvinner, det vil si motsatt av forventet. Denne sammenhengen er så svak at eventuelle sammenhenger mellom kjønn og vurderinger av MRS antas å ha andre forklaringer. En mulig alternativ forklaring kan ligge i de forskjeller som ligger i ulik oppdragelse. Forskjeller i opplevelser gjennom oppvekst, utdanning og tidligere karriere kan medføre ulik rolleforventning og rolletolkning.

Administrasjonssjefen innehar den høyeste administrative stillingen i kommunen, og jeg forventer derfor at respondentene vil ha noen års arbeidserfaring før går inn i en slik stilling. I tillegg vil det også være naturlig med høyere utdannelse. Til sammen gjør dette at respondenter under 40 år vil bli regnet som unge. Tabell 5.2 viser at disse antagelsene stemmer, kun ti prosent er 39 år eller yngre. Hele 84 % er mellom 40 og 59 år, og kun 6 % er 60 eller eldre. At administrasjonssjefene ikke blir gamle i stillingene sine kommer trolig av at det er åremålsstillinger og av at det er krevende jobber.

**Tabell 5.2 Alder, firedelt**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	under 40	32	10
	40-49	129	39
	50-59	146	45
	60 eller eldre	20	6
	Total	327	100
Missing	System	0	
Total		327	

Tabell V5.3 og tabell V5.4 i vedlegg 5 viser at yngste respondent er 27 år og eldste respondent er 65 år, og at gjennomsnittsalderen er 49 år. Aldersgruppen fra 48 til 52 år utgjør hele 30 % av alle respondentene. Jeg forventer at yngre respondenter er noe mer omstillingsvennlige og dermed mer positive generelt sett. Dette forventes først og fremst å slå ut i forbindelse med påstandene knyttet til kommunikasjon og bevisstgjøring. Mens for de øvrige påstandene er forventningene noe blandet. Større grad av omstillingsvennlighet kan slå ut i en høyere grad av oppslutning generelt sett, men det er også forventet at alder kan ha sammenheng med andre uavhengige variable og at sammenhengene derfor kan påvirkes av dette.

Dag Ingvar Jacobsen undersøkte demografien i kommunene i forbindelse med makt- og demokratiutredningen (rapport nr 40, 2002:25-27) og fant ut at kun seks prosent manglet utdanning på høyere nivå. I følge tabell 5.3 er det kun tre prosent av respondentene som ikke har utdanning ut over videregående eller gymnasnivå.

**Tabell 5.3 Utdanning**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	grunnskole og videregående	11	3
	høyere utdanning	315	97
	Total	326	100
Missing	System	1	
Total		327	

Disse tre prosentene inkluderer også respondenter med kun folkeskole, realskole eller ungdomskole. Med noe feilmargin og siden undersøkelsen hans omfattet alle kommunale ledere, ikke bare administrasjonssjefene, kan resultatene regnes som tilnærmet identiske. Resultatene i tabell 5.3 er dermed omtrent som forventet. Siden kun tre prosent av respondentene mangler høyere utdanning er det ikke noe poeng i å skille mellom høy og lav utdanning. Jacobsen fant videre ut at 59 % hadde fire år eller mer med høyskole eller universitetsutdanning, mens 35 % hadde tre år eller mindre. I undersøkelsen som er grunnlaget for denne oppgaven skilles det ikke mellom nivåer av høyere utdanning. Det er derfor vanskelig å lage et skille i utdanningsnivå som kan la seg analysere og denne variabelen vil ikke bli brukt i den videre analysen. Tabell 5.3 gir også et inntrykk av at det ikke lenger er noe klart skille mellom demografien i sentral- og lokaladministrasjonen. Det kan dermed virke som om lekmanstradisjonen er i ferd med å forsvinne.

Erfaring fra kommunen er interessant på grunn av at den viser om grad av forutgående sosialisering fra kommunen spiller inn på vurderingen av mål- og resultatstyring. Forventningen er at kort ansettelsestid vil føre til mer positiv vurdering av resultatene av MRS, mens lang erfaring fra kommunen vil føre til en mer negativ holdning. Tabell 5.4 viser at over halvparten av respondentene ikke har vært ansatt i kommunen tidligere. Tabellen er laget av en omregnet variabel. Undersøkelsen spurte om antall års ansettelse i kommunen og antall års ansettelse i stillingen, antall år som

administrasjonssjef ble dermed regnet med i variabelen antall år i kommunen. Den nye variabelen er laget ved at antall år i stillingen er trukket fra antall år i kommunen (det totale antall år i kommunen er vist i tabell V5.5 i vedlegg 5).

**Tabell 5.4 Erfaring fra kommunen, før ansettelse som administrasjonssjef**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	Direkte ansettelse	183	58
	1-3 års erfaring	32	10
	4-9 års erfaring	40	13
	10-15 års erfaring	28	9
	16 år eller mer	34	11
	Total	317	100
Missing	System	10	
Total		327	

Dag Ingvar Jacobsen fant i sin undersøkelse ut at 64 % hadde jobbet i andre stillinger i samme eller andre kommuner før de kom til stillingen (Makt- og demokratiutredningen rapport nr 40, 2002: 27). Andelen direkte ansettelse er derfor høyere enn forventet, det var forventet at flertallet av respondentene ville ha erfaring fra kommunen forut for ansettelsen. Undersøkelsene er ikke direkte sammenlignbare siden de er utført på to forskjellige tidspunkt. Så en differanse på 22 % mellom undersøkelsene med hensyn til tidligere erfaring er likevel ganske liten fordi den kan delvis forklares med forandringer i tid, med forskjellige univers og med eventuell feilmargin. Men forklaringen er trolig forandring i spørsmålsstillingen, det vil si at de 22 % tilsvarer antall administrasjonssjefer som har erfaring fra andre kommuner. Det er også interessant å se at, på tross av den høye andelen direkte ansettelse, så er lang erfaring fra kommunen likevel ikke er uvanlig. Tjue prosent av respondentene har mer enn ni års erfaring fra kommunen forut for stillingen, og tretten prosent har mellom fire og ni års erfaring. Forventningen om at lengre erfaring fra kommunen vil føre til en mer negativ holdning til MRS, kommer av en antagelse om at lengre ansettelse i kommunen vil føre til en høyere grad av kulturell påvirkning. Og at dette igjen vil gi et ønske om å bevare status quo.

Forventningene til ansiennitet er tilsvarende forventningene til erfaring fra kommunen, det vil si at det forventes tilsvarende resultater. Variabelen er tatt med for

å se om det er forskjeller mellom påvirkning fra kommunen generelt og påvirkning i stillingen spesielt.

**Tabell 5.5** Ansiennitet i stillingen

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	2 år eller mindre	90	28
	3-9 år	130	41
	10-19 år	77	24
	20 år eller mer	23	7
	Total	320	100
Missing	System	7	
Total		327	

Tabell 5.5 viser at nesten en tredjedel av respondentene har vært i stillingen mindre enn tre år, og at nesten 70 % har hatt jobben i mindre enn ti år. I en undersøkelse gjennomført for NSD i 1999 fant Nina Raaum og Nils Gunnar Songstad ut at av 1312 ordførere, varaordførere og utvalgsledere hadde nesten halvparten hatt to eller flere perioder i kommunestyret (Raaum og Songstad 1999:16). Antall perioder i kommunestyret inkluderer inneværende periode. Regnet ut fra tabell V11 i Raaum og Songstad (1999:16) har de kommunale lederne gjennomsnittlig i underkant av tre perioder i kommunestyret, ser man bort i fra inneværende periode og regner det om til antall år blir dette et snitt på litt under sju år. Administrasjonssjefene har et snitt på litt over sju år (se tabell V5.6 i vedlegg 5). Undersøkelsen til Raaum og Songstad inkluderer flere typer politiske ledere, ordførere er trolig de som har mest erfaring og antas dermed å ha et noe høyere snitt enn varaordførere og utvalgsledere. Dette betyr at administrasjonssjefene har omtrent like lang fartstid i kommunene som de politiske lederne.

### 5.2.2 Sammenhenger mellom de uavhengige variablene

Forholdet mellom alder, erfaring fra kommunen og ansiennitet i stillingen har noen klare og selvsagte sammenhenger. Dersom en respondent har lang erfaring og høy ansiennitet er det også sannsynlig at vedkommende har levd lengre enn en respondent med lavere erfaring og ansiennitet. Problemet med forholdet mellom erfaring og ansiennitet er, som nevnt ovenfor, løst ved å lage en ny variabel hvor antall år i stillingen trekkes fra antall år i kommunen. Dermed svekkes også problemet med

forholdet mellom erfaring fra kommunen og alder. Det er fortsatt sannsynlig at en med lang erfaring forut for ansettelse som administrasjonssjef også har levd lenger, men siden det kun er snakk om antall år i kommunen før respondenten ble ansatt som administrasjonssjef er det ikke lenger være en like direkte sammenheng. Igjen står sammenhengen mellom alder og ansiennitet. Men selv om det er en logisk sammenheng mellom alder og ansiennitet er ikke dette noe problem, fordi; dersom det er tilstrekkelig forskjell mellom dem så gjenspeiler de to ulike sett av erfaringer. Korrelasjonen mellom dem er tydelig og signifikant, men siden den har en Pearsons R på langt under 0,8 så regner jeg forskjellen til å være tilstrekkelig til å kunne anse dem som to ulike variabler (se tabell 5.6).

**Tabell 5.6 Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene**

		Kjønn	Tidligere erfaring fra kommunen	Ansiennitet i stillingen	Alder
Kjønn	Pearson R Sig. N	1 0 327			
Tidligere erfaring fra kommunen	Pearson R Sig. N	0,012 0,832 317	1 0 317		
Ansiennitet i stillingen	Pearson R Sig. N	<b>-0,145</b> 0,009 320	-0,073 0,194 317	1 0 320	
Alder	Pearson R Sig. N	-0,100 0,07 327	<b>0,165</b> 0,003 317	<b>0,385</b> 0 320	1 0 327

Signifikante korrelasjoner er uthevet

Forholdet mellom kjønn og alder er svakt og ikke signifikant, og det samme gjelder forholdet mellom kjønn og erfaring. Men selv om tendensen er svak er den likevel interessant. Menn er kodet med lav verdi og kvinner med høy, hvilket vil si at kvinner har noe lavere alder og mindre ansiennitet i stillingen, men de har lengre erfaring fra kommunen enn menn. Det var forventet at kvinner ville ha lavere ansiennitet på grunn av en antagelse om at det ville være mulig å se utviklingen av ulike alderskohorter i dette forholdet. Denne antagelsen bygger på at utviklingen av likestilling i det offentlige stadig kommer lengre og dermed vil kunne legge seg som

ulike lag i organisasjonen, med høyere likestilling blant de med minst ansiennitet. Denne antagelsen gjelder dermed også alder til en viss grad, at sammenhengen er svak kan forklares med at eldre kvinner kan like gjerne komme inn i organisasjonen som yngre. At forholdet mellom kjønn og tidligere erfaring fra kommunen er positiv er som forventet. Antagelsen om alderkohorter bygger til dels på at kvinner ikke like lett kommer seg helt til topps i en organisasjon, kjent som ideen om glasstaket. Det var derfor forventet at kvinner ville ha jobbet lengre i kommunen før ansettelse enn menn nettopp av denne grunn. Sammenhengen er likevel så svak at den må kunne regnes som tilnærmet lik null, det vil si at det er ingen sammenheng mellom kjønn og erfaring forut for ansettelse. Tabell 5.6 viser at sammenhengene mellom variablene er såpass svake at det ikke er noen grunn til å vurdere dem som problematiske.

### 5.3 Hva har demografisk bakgrunn å si for vurderinger av mål- og resultatstyring?

Det er forventet at kvinner som minoritet vil benytte andre strategier enn menn, det vil si at det er forventet at de vil ha høyere grad av kontakt med fylkesmannen. Tabell V5.1 viser at dette ikke er tilfellet, og det forventede sammenfallet mellom kjønn og kontakt med fylkesmann versus oppslutning om de åtte påstandene om MRS viser seg å være til dels helt feil (tabell 5.7). Det er likevel noen sammenhenger som det er verdt å kommentere. Førsteintrykket av tabellen er at kvinner er noe mer positive til MRS.

**Tabell 5.7** Krysstabell ”kjønn” vs ”vurderinger av MRS”

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Kjønn	
	Mann	Kvinne
Økt bevisstgjøring	91 %	92 %
Bedre kommunikasjon	82 %	80 %
Bedre styring og kontroll	76 %	91 %
Bedre kostnadseffektivitet	67 %	48 %
Økt politisk styring	72 %	62 %
Skille mellom pol. og adm.	72 %	80 %
Økt innflytelse til adm.	54 %	59 %
Bedre tjenester	73 %	74 %

For påstanden ”bedre styring og kontroll” viser det seg at en overraskende stor del av kvinnene støtter denne. En forklaring kan være at det finnes en kvinnelig lederstil og at denne er bedre tilpasset MRS. Men dette er ikke i tråd med



forventningene, det var ingen antagelser knyttet til en slik forskjell. En annen mulig forklaring MRS fører til bedre muligheter for kvinner som minoritet. Samtidig med gjennomføringen av MRS har også flere andre reformer av organiseringen kommunene blitt gjennomført, blant annet har den politiske og administrative organiseringen av flere kommuner blitt gjort systematisk skjev. Det vil si at komitéstrukturen i kommunene ikke lenger er parallell med organiseringen av administrasjonen. Samtidig har det blitt innført ordninger hvor all kontakt mellom politikere og administratorer skal forgå gjennom ordføreren og administrasjonssjefen. Dette kan føre til at det såkalte gubbeveldet svekkes og at administrasjonssjefer, som tidligere har hatt problemer med sterke knytninger direkte mellom komitéledelse og underliggende administrative organ, nå får større mulighet til å utøve kontroll. Det er også sannsynlig at dette i større grad vil gjelde minoriteter enn majoriteten i en organisasjon.

Antagelsen om at kvinner opplever at MRS har svekket et eventuelt "gubbevelde" styrkes også av oppslutningen om påstanden "klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver". Denne påstanden støttes av 80 % av kvinnene mot 72 % av mennene. For påstandene "mer overordnet og strategisk politisk styring" og "økt innflytelse til administrasjonen" er fordelene moderate men sammenfallende. Det vil si at kvinner i noe større grad støtter påstanden om at administrasjonen har fått økt makt, mens menn heller støtter påstanden om økt politisk styring. Totalt gir dette et inntrykk av at MRS, parallelt med den nye kommuneloven og andre omorganiseringer i den sammenheng, kan ha fungert etter hensiktene og gitt administrasjonssjefene en bedret mulighet til å styre sin egen organisasjon. Og videre at dette i særdeleshet kan gjelde administrasjonssjefer som tidligere har hatt problemer med tette koblinger mellom komiteer og fagansvarlige i administrasjonen. Dette kan ikke etterprøves ved hjelp av data tilgjengelig i denne oppgaven, og må eventuelt testes i en videre undersøkelse.

Kvinner viser seg å være mer negative til eventuelle økonomiske gevinster av MRS enn menn. Litt under halvparten sier seg enig i at reformen har ført til bedre kostnadseffektivitet. Antallet menn som er positive er omtrent tilsvarende gjennomsnittet, men det er som forventet siden 90 % av administrasjonssjefene er

menn. Eventuelle forskjeller mellom menn og kvinner kan muligens forklares med at den skjeve fordelingen mellom kjønnene fører til at tilfeldigheter får økt betydning, men en forskjell på 19 prosentpoeng er betydelig og kan ikke umiddelbart forklares bort med skjevfordeling og tilfeldigheter.

En mulig forklaring er at kvinner har andre verdipreferanser enn menn. Dette knytter seg til en antagelse hvor menn i større grad sees på som materialister, mens kvinner regnes i større grad for å være postmaterialister (Inglehart 1977). En slik forutsetning gjør det mulig å tolke kvinners relativt negative holdning til eventuelle økonomiske resultater som en mer systemkritisk holdning. Med det mener jeg at de ikke ser på økonomisk gevinst som et mål i seg selv og at den negative holdningen dermed ikke er et utslag av vurderinger av suksessen til MRS, men av ønskeligheten av målene som blir satt. En annen forklaring er at de kommunene som har kvinnelig administrasjonssjef også har andre egenskaper som gjør at forklaringen er bakenforliggende. Dette kan dessverre ikke testes siden undersøkelsen ikke inneholder informasjon om kommunenes økonomi, størrelse, befolkningssammensetning eller lignende. Eventuelle sammenhenger mellom kjønn og andre uavhengige variable vil bli testet i avslutningskapittelet.

Oppslutningene om påstandene ”økt bevisstgjøring”, ”bedre kommunikasjon” og ”bedre tjenester” er høye og tilnærmet identiske for menn og kvinner. Dette faller også sammen med funnene i resten av analysen, og som tidligere tolker jeg dette som at respondentene finner det vanskelig å ta en klar stilling til disse påstandene.

Forventningen knyttet til alder er at yngre respondenter trolig vil være generelt noe mer positiv til omstilling enn eldre. Det forventes også at yngre administrasjonssjefer vil oppleve noe av de samme problemene som kvinnelige administrasjonssjefer opplever, det vil si at forventningen er at det vil være noe sammenfall mellom yngre respondenter og kvinnelige respondenter oppslutning om påstandene. Oppslutningen om økt bevisstgjøring og bedret kommunikasjon er som vanlig jevnt høy, men med noe høyere oppslutning blant yngre respondenter. Dette er akkurat som forventet, og forklaringen på den høye oppslutningen er, som tidligere nevnt, en antagelse om usikkerhet knyttet til vurderingen av effekter. At yngre

respondenter er mer positive er også som forventet siden lavere alder og kortere ansiennitet ofte henger sammen med høyere grad av omstillingsvillighet.

**Tabell 5.8 Krysstabell ”alder” vs ”vurderinger av MRS”**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Alder, firedelt			
	under 40	40-49	50-59	60 eller eldre
Økt bevisstgjøring	100 %	91 %	90 %	82 %
Bedre kommunikasjon	91 %	80 %	83 %	82 %
Bedre styring og kontroll	70 %	80 %	78 %	71 %
Bedre kostnadseffektivitet	55 %	66 %	64 %	77 %
Økt politisk styring	62 %	72 %	70 %	82 %
Skille mellom pol. og adm.	71 %	76 %	70 %	77 %
Økt innflytelse til adm.	62 %	52 %	55 %	53 %
Bedre tjenester	63 %	79 %	68 %	77 %

For de tre påstandene som berører forholdet mellom politikk og administrasjon svarer yngre respondenter til en viss grad likt som kvinnelige respondenter. Yngre respondenter er i mindre grad positive til at MRS har ført til mer overordnet og strategisk politisk styring og samtidig svarer en større andel av de yngre at de er positive til påstanden om økt innflytelse til administrasjonen. Når det gjelder påstanden om klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver er resultatet uten noen klar tendens. Det ser ikke ut til at alder har noen særlig stor betydning for holdninger til denne påstanden. At yngre og kvinnelige respondenter svarer likt er, igjen, som forventet på grunn av antagelsen om at de vil oppleve noen av de samme problemene.

De yngste og de eldste respondentene har noe lavere oppslutning om påstanden ”bedre styring og kontroll av underliggende etater/tjenestesteder” enn respondenter med alder mellom 40 og 59 år. Dette er ikke som forventet fordi, for det første var det antatt at yngre respondenter ville være generelt mer positive til reformen enn eldre respondenter. For det andre var det forventet at yngre respondenter ville være mer positive til denne påstanden av samme grunn som antagelsene knyttet til kvinnelige respondentenes svar, det vil si at eldre respondenter ville være bedre plassert i systemet på grunn av lengre fartstid og at de dermed ville være mer interessert i å bevare status quo. Den nye kommuneloven og MRS gjør at det åpnes for flere mulige former for organisering av forholdet mellom politikk og administrasjon i kommunene.

Det er mulig at respondenter i mellomkategoriene har hatt større mulighet til å påvirke denne organiseringen og at de dermed også stiller seg mer positive til utfallet. Men denne antagelsen svekkes av resultatene for de andre påstandene og av svarfordelingen for tilsvarende påstand kontrollert for kjønn.

Eldre respondenter stiller seg mer positive til påstanden ”bedre kostnadseffektivitet”. Dette er etter forventningene om at yngre respondenter vil svare i samsvar med kvinnelige respondenter. En mulig forklaring er som tidligere nevnt eventuelle sammenhenger med andre årsaker. I forrige kapittel fant jeg ut at administrasjonssjefer som er ofte på kommunestyre møter svarte mer negativt på denne påstanden enn de som var sjelden tilstede. En test viser at yngre respondenter i noe mindre grad er tilstede på kommunestyremøter (se tabell V5.7 i vedlegg 5), noe som skulle dette ført til en motsatt fordeling for forholdet mellom alder og støtte til påstanden om bedre kostnadseffektivitet.

For påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” er det ingen klar tendens knyttet til alder. En alternativ inndeling av aldersgruppene forsterker dette inntrykket (se tabell V5.8 i vedlegg 5). Det er trolig ingen sammenheng mellom alder og holdning til denne påstanden. Dette er omtrent etter forventningene siden påstanden, sammen med de to første, gjennom hele oppgaven har manglet klare resultater.

Målsetningen med variabelen ”tidligere erfaring” var å se om det var forskjell på respondenter som hadde lang erfaring fra kommunen før de tiltrådte stillingen som administrasjonssjef og de som ble ansatt direkte. Forventningene er at direkte ansettelse som administrasjonssjef vil skille seg ut, særlig i forbindelse med påstanden bedre styring og kontroll. Bakgrunnen for denne antagelsen er at erfaring fra kommunen forut for tiltredelse i stillingen er forventet å gi en annen grad av, og form for, sosialisering. I tillegg er det tilsvarende forventet at lang fartstid i kommunen vil gi utslag i motsatt retning.

**Tabell 5.9 Krysstabell "Tidligere erfaring" vs "vurderinger av MRS"**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Tidligere erfaring, femdelt				
	direkte	1-3 år	4-9 år	10-15 år	16 år eller mer
Økt bevisstgjøring	91 %	93 %	86 %	91 %	92 %
Bedre kommunikasjon	80 %	89 %	93 %	81 %	70 %
Bedre styring og kontroll	79 %	70 %	85 %	65 %	85 %
Bedre kostnadseffektivitet	64 %	62 %	56 %	65 %	76 %
Økt politisk styring	67 %	78 %	75 %	91 %	67 %
Skille mellom pol. og adm.	69 %	82 %	70 %	86 %	73 %
Økt innflytelse til adm.	52 %	58 %	56 %	58 %	56 %
Bedre tjenester	68 %	78 %	91 %	76 %	76 %

Tabell 5.9 viser at ingen av forventningene slår til, det er ingen klare tendenser til at kortere eller lengre erfaring fra kommunen forut for tiltredelse fører til endrede holdninger til MRS. Førsteintrykket er at verken kortere eller lengre fartstid i kommunen fører til endrede holdninger til MRS. Tolkningen av dette førsteinntrykket er dermed at sosialiseringen som foregår i kommunen ikke fører til noen klare endringer i holdninger til reformen. Men det er likevel noen tendenser det er verdt å kommentere. Dersom en skiller mellom respondenter som har vært ansatt i kommunen før ansettelse som administrasjonssjef og dem som har blitt ansatt direkte så er det en viss tendens til at direkte ansettelse fører til lavere oppslutning om de fire siste påstandene. For de tre påstandene som omhandler samarbeidet med politikerne er det ikke noen tendens til at økt oppslutning om "økt politisk styring" henger sammen med lavere oppslutning om "økt innflytelse til administrasjonen". Dette kan dermed ikke tolkes som forskjeller i samarbeidsevne siden det var forventet at i en ville se et skille mellom disse to påstandene i slike tilfeller. Respondenter med direkte ansettelse viser liten endring for påstandene som omhandler kostnadseffektivitet og styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder, men de er i noen grad mer negative til at MRS har ført til bedre tjenester og service. Vurderingen av kvaliteten av kommunenes tjenester henger dermed ikke klart sammen med vurderingen av økonomi og styring. Forklaringer som er brukt i andre sammenhenger for denne påstanden fungerer derfor ikke her.

Ser man de fire påstandene hvor respondenter med direkte ansettelse er mer negative under ett kan dette forklares med at disse respondentene representerer en annen type administrasjonssjefer. Bakgrunnen for denne antagelsen er de funnene som

Baldersheim, Pettersen, Rose og Øgård fant i sin bok om norske kommuner (2003:123-126). De skiller mellom "lokalister" og "kosmopolitter" og viser at det er variasjoner mellom administrasjonssjefene i utdanning, karriere og størrelsen på kommunen de jobber i som kan forklares med grad av tilknytning til kommunen. Forklaringen på fordelingen i tabell 5.9 blir i en slik sammenheng at administrasjonssjefer som er direkte ansatt i større grad kan være "kosmopolitter", det vil si at de har en høyere utdannelse og en mer ambisiøs karriereplan enn de som har vært ansatt i kommunen forut for ansettelse. Eller med andre ord, de representerer en mer profesjonalisert gruppe administrasjonssjefer og har en holdning til MRS som reflekterer dette. Det er riktig nok vanskelig å finne dekning for en slik tolkning ut i fra resultatene i tabell 5.9 alene, og resultatene fra resten av analysen gir ikke noen videre dekning for dette. Alternativet er å teste dette i eventuelle påfølgende analyser til denne oppgaven.

Forventningene knyttet til variabelen "ansiennitet i stillingen" er at lengre ansettelse vil føre til en mer negativ holdning til MRS. Årsaken er at kortere ansettelse er forventet å henge sammen med en større villighet til omstilling, og tilsvarende at lang erfaring vil gi et ønske om å bevare status quo. Det er også forventet at lav ansiennitet vil ha noen sammenhenger med funnene som ble gjort for kvinner. Årsaken til dette er at en lengre fartstid som administrasjonssjef vil ha gitt større muligheter til å bygge allianser både i det politiske og administrative systemet. Dermed kan det være at lav ansiennitet vil føre til noen av de samme problemene som det ble antatt at kvinner har hatt.

**Tabell 5.10 Krysstabell "ansiennitet" vs "vurderinger av MRS"**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	2 år eller mindre	Ansienitet, 3-9 år	firedelt 10-19 år	20 år eller mer
Økt bevisstgjøring	88 %	93 %	93 %	82 %
Bedre kommunikasjon	81 %	82 %	82 %	82 %
Bedre styring og kontroll	73 %	82 %	78 %	73 %
Bedre kostnadseffektivitet	61 %	67 %	62 %	64 %
Økt politisk styring	69 %	71 %	71 %	91 %
Skille mellom pol. og adm.	67 %	75 %	74 %	82 %
Økt innflytelse til adm.	54 %	50 %	56 %	75 %
Bedre tjenester	68 %	76 %	72 %	75 %

Førsteintrykket av tabell 5.10 er at det ikke er noen klare tendenser, og igjen at ingen av forventningene slår til. Og igjen tolkes dette som at det har liten eller ingen betydning for holdninger til reformen om respondenten har vært i stillingen kort eller lang tid. Men det er noen unntak fra denne mangelen på klare tendenser i tabellen. Administrasjonssjefer med mer enn tjue års erfaring viser seg å være mer positive til de tre påstandene som er knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon. Tidligere i oppgaven har tendensen vært at dersom en gruppe i stor grad støtter påstanden ”økt politisk styring” så har støtten til ”økt innflytelse til administrasjonen” skilt seg ut som lavere enn gjennomsnittet, eventuelt motsatt. Tolkningen har i disse tilfellene vært at det kan ha sammenheng med samarbeidet mellom politikere og administrasjonssjefene. Men å påstå at denne gruppen med svært erfarne administrasjonssjefer har problemer med samarbeidet med kommunestyret eller med oversikten over egen organisasjon er vanskelig, bort i mot umulig, tjue års ansiennitet taler for seg selv. Gruppen administrasjonssjefer med så lang ansiennitet er liten, kun sju prosent, så forklaringen kan være at sammenhengen er tilfeldig. En annen forklaring er at MRS faktisk har effekter som de mest erfarne ser at er til det bedre.

## **5.4 Hva kan forklare disse sammenhengene?**

### **5.4.1 Metodologiske tolkninger**

De fleste av de demografiske gruppene er skjevfordelte, noe som kan gjøre resultatene sårbare for tilfeldigheter. Problemet er løst ved at kun resultater som er helt tydelige har blitt kommentert, variasjoner på noen få prosentpoeng har ikke blitt regnet som forskjell i det hele tatt. Jeg har også tatt hensyn til dette i omkodingen av variablene. For eksempel er over halvparten av administrasjonssjefene mellom 45 og 54 år (57 %), noe som gjør inndeling i aldersgrupper vanskelig. Inndelingen som er valgt ble gjort på to ulike grunnlag. For det første var det nødvendig å lage grupper som ikke var altfor skjevfordelt, derfor ble det tatt hensyn til at gruppene ikke skulle bli altfor store eller altfor små. Men mer viktig var det å beholde en inndeling som viste hensyn til forskjeller i erfaringsgrunnlag. På grunn av det høye utdanningsnivået har jeg akseptert respondenter opp til og med 39 år som unge, siden personer med høyere utdanning kommer senere ut i arbeid. Siden over halvparten av respondentene er i alderen rundt

50 år valgte jeg å forsøke å dele denne gruppen i to, dermed ble hele tiår en naturlig inndeling. Påstanden ”bedre tjenester” har blitt testet med en alternativ aldersinndeling uten at det har gitt forskjeller i oppslutning (tabell V5.8). Dette tolker jeg dit hen at det styrker antagelsen om at alder har redusert betydning for holdninger til MRS, og at det derfor ikke er inndelingen i seg selv som gir utslaget.

Utdanning var en av variablene det knyttet seg klare forventninger til, men den ble tatt ut på grunn av at den var såpass skjevfordelt at det ikke var noen hensikt i å benytte den i en analyse. Presentasjonen av variabelen er beholdt siden det faktum at nesten alle administrasjonssjefer har høyere utdanning er interessant i seg selv.

Variablene ”ansiennitet i kommunen, antall år” og ”ansiennitet i stillingen, antall år” var i utgangspunktet bort i mot identiske siden erfaring fra kommunen også inneholdt antall år i stillingen som administrasjonssjef. Dette problemet ble løst ved å lage en ny variabel hvor antall år i stillingen ble trukket fra antall år i kommunen.

Metodologiske drøftninger ut over dette tilsvarer for øvrig diskusjonen i forrige kapittel, det henvises derfor til avsnitt 4.4.1 for videre diskusjon.

#### 5.4.2 Substansielle tolkninger

MRS fortsetter å fremstå som en reform som er godt mottatt av administrasjonssjefene. Det er jevnt høy oppslutning om påstandene, og ingen klare utslag av misnøye i noen av sammenhengene. Jeg finner ingen tendenser til at enkelte demografiske grupper skiller seg ut som generelt mer positive eller mer negative til reformen. De eneste utslagene i undersøkelsen som er klare og tydelige er knyttet til variabelen ”kjønn”.

Kvinner er for det første mer negative til at reformen har ført til bedre kostnadseffektivitet, men er svært positive til at den har ført til bedre styring og kontroll og noe mer positive til at den har ført til bedre tjenester. Holdningene virker dermed ikke å være et resultat av at kvinner opplever at reformen fører til dårligere økonomi for kommunen. Den mest sannsynlige tolkningen er at holdningen er systemkritisk, det vil si at kvinner ikke aksepterer kostnadseffektivitet som et godt mål i seg selv. Det vil si at jeg tolker dette som at kvinner opplever at MRS fører til målforskyvning for kommunen.



Videre er det også en tendens til at kvinner er mer positive til at MRS har ført til et klarere skille mellom politikk og administrasjon, men de er noe mer negative til at reformen har ført til mer overordnet og strategisk politisk styring. De svarer også noe mer positivt på påstanden om økt innflytelse til administrasjonen. Sett i sammenheng med at de er svært positive til påstanden om bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder, er tolkningen som regnes som mest sannsynlig at kvinner opplever at reformen har ført til bedre mulighet for styring av egen organisasjon. Og at dette kan komme av at de opplever at den tar tak i problemer de har hatt med samarbeidet med politikerne tidligere.

Totalt sett virker det likevel som om ulik demografisk bakgrunn i liten grad påvirker hvilke vurderinger respondentene gjør av effektene av reformen. Hovedtrekket i analysen er at mål- og resultatstyring ser ut til å fungere etter hensiktene og at den oppleves som en god reform av respondentene uavhengig av demografisk bakgrunn. Hypotesen kan ikke bekreftes, men det er også vanskelig å si at den er betydelig svekket. Konklusjonen på kapittelet er at de forventede sammenhengene ikke slo til, men at dette ikke nødvendigvis kommer av en feilaktig hypotese. Videre diskusjon kommer i kapittel 7.



## 6. Organisasjonskultur

### 6.1 Kultur og vurdering av effekter

Dette kapittelet vil fokusere på betydningen av organisasjonskultur i omorganiseringsarbeid. Kulturen i en organisasjon er ikke direkte målbar, derfor vil grad av åpenhet i organisasjonen bli benyttet som indikator. Graden av åpenhet blir vurdert ut i fra spørsmål til administrasjonssjefen knyttet til om det aksepteres at underordnede i administrasjonen har kontakt med politikere og media. Disse spørsmålene har to deler, for det første spørres det om i hvor stor grad en slik kontakt aksepteres. For det andre spørres det om i hvor stor grad de ansatte i administrasjonen følger dette pålegget.

En åpen kultur, hvor administrasjonssjefen i mindre grad styrer utadrettet kommunikasjon, vil forventningsvis i større grad tilpasse seg endringer i organisasjonen. En mer lukket kultur vil tilsvarende ikke ta opp nye signaler like lett og vil trolig være mer rigid og fokusert på status quo. I hvilken grad åpenhet aksepteres kan komme av en kultur som eksisterer uavhengig av administrasjonssjefen, men den kan også tillegges som en personlig egenskap ved administrasjonssjefen. Derfor vil også grad av overholdelse av pålegget bli vurdert. Uavhengig av årsak vil begrensninger i kontakt med politikere og media påvirke hvordan administrasjonens organisasjonskultur utvikler seg videre. Tvetydigheten i dette argumentet kommer av et grunnleggende problem med kultur: En organisasjons kultur er både noe som eksisterer som organisasjonens historie, og noe som skapes ved deltakernes handlinger. Grad av åpenhet vil i dette kapittelet bli vurdert som indikatorer på kulturforskjeller mellom kommunene og de respektive administrasjonssjefer.

Hypotese:

*”Grad av åpenhet i administrasjonen påvirker administrasjonssjefenes vurderinger av effektene av mål- og resultatstyring.”*

Forventningene til betydningen av organisasjonskultur er, som nevnt ovenfor, at ulik grad av åpenhet påvirker hvordan administrasjonssjefen vurderer de åtte

spørsmålene om effektene av mål- og resultatstyring (MRS). En mer åpen kultur, hvor det i stor grad aksepteres kontakt mellom administrasjonen og politikere eller media, vil trolig henge sammen med økt støtte til MRS. Bakgrunnen for denne forventningen er en antagelse om at større åpenhet i kommunikasjonen i kommunen også vil føre til større omstillingsvillighet i administrasjonen. Dette antas det at igjen vil gjøre arbeidet lettere for administrasjonssjefen og slik også gi en mer positiv innstilling til reformen.

## 6.2 Åpen og lukket kultur

### 6.2.1 Presentasjon av uavhengige variable

I forbindelse med den nye kommuneloven fra 1992 har det blitt gjennomført en rekke omorganiseringer av kommunene. For å tilpasse kommandostrukturen i kommunen til mål- og resultatstyring bør så mye som mulig av kommunikasjonen mellom kommunens politiske og administrative del gå gjennom ordfører og administrasjonssjef. Kommunikasjon direkte mellom lavere ledd svekker administrasjonssjefens mulighet til å styre organisasjonen. Deler av dette prinsippet er vedtatt som en del av kommuneloven og er av noen kommuner lagt inn som formelle retningslinjer for samarbeidet mellom politikerne og administrasjonen, men på tross av disse retningslinjene vil kommunikasjonen i kommunen ofte også ha et uformelt preg.

**Tabell 6.1**

**Krysstabell ”kontakt til politikere” vs ”grad av overholdelse” i prosent (N)**

		Overholdes				Total
		I meget stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	
Kontakt	Fullt ut akseptabelt	6 % (1)	6 % (1)	65 % (11)	24 % (4)	100 % (17)
	Akseptabelt i noen grad		21 % (13)	71 % (45)	8 % (5)	100 % (63)
	Uansett uakseptabelt	2 % (5)	8 % (19)	81 % (196)	10 % (23)	100 % (243)
Total		2 % (6)	10 % (33)	78 % (252)	10 % (32)	100 % (323)

Missing 4 (1 %)

N = 327

Hoveddelen av administrasjonssjefene forventer at de ansatte ikke tar direkte kontakt med politikere i saker de jobber med, men at de lar denne kommunikasjonen gå

gjennom toppledelsen. Tabell 6.1 viser at 243 av 323 respondenter (75 %) mener at det uansett er uakseptabelt at ansatte i administrasjonen tar direkte kontakt med politikere. Innledningsvis ble det sagt at det forventes at en mer åpen kultur vil være mer omstillingsvillig, men denne forventningen svekkes av at i en organisasjonskultur hvor det aksepteres en stor grad av direkte kommunikasjon vil forutsetningene for gjennomføring av MRS være vanskeligere. I analysen er variabelen ”kontakt fra ansatte til politikere” kodet om til en dikotom variabel slik at respondentene er delt mellom de som aksepterer kontakt og de som ikke aksepterer dette.

Tabell 6.1 viser også at 219 av 323 respondenter (68 %) opplever at selv om slik kontakt er uakseptabel så overholder de ansatte dette i liten eller ingen grad. Dette betyr at nesten sytti prosent av administrasjonssjefene opplever at de ansatte ikke overholder de retningslinjer som blir gitt. Uavhengig av om disse retningslinjene har blitt gitt som formelle forskrifter eller ikke viser denne fordelingen at kommunikasjonen i kommunen likevel er sterkt preget av uformelle kanaler for kontakt. Det er sannsynlig at dette vil påvirke vurderingen av påstander om MRS som går på styring og kontroll og på forholdet mellom politikk og administrasjon. Det vil si at dersom MRS fungerer etter hensiktene vil det være sannsynlig at nettopp disse respondentene har fått en opplevelse av bedre kontroll etter reformen. Bakgrunnen for denne antagelsen tilsvarer det som ble diskutert i forbindelse med variabelen ”kjønn” i forrige kapittel. Det forventes med andre ord at disse vil skille seg ut som særdeles positive til de fire påstandene som kan knyttes til styring og kontroll.

For å kontrollere denne antagelsen har jeg laget en ny variabel som viser respondenter i de tre kategoriene ”kontakt akseptabelt i noen grad/overholdes ikke i det hele tatt”, ”kontakt uansett uakseptabelt/overholdes i liten grad” og ”kontakt uansett uakseptabelt/overholdes ikke i det hele tatt”. Dette fører til et problem siden fem av respondentene dermed blir oppført to ganger. Fordelingen for overholdelse skal brukes som en kontroll ved siden av fordelingen for kontakt, så siden det kun er snakk om fem respondenter regner jeg med at dette problemet har liten betydning for resultatene.

Kontakt fra politikere til administrasjonen fører til noen av de samme problemene som er nevnt ovenfor, men det er en forskjell på om initiativet tas fra

administrasjonen eller fra politikerne. Dette er ikke et problem med kontroll over egne ansatte, men et problem med politikere som ikke respekterer arbeidsdelingen i kommunen. Tabell 6.2 viser at noe av de samme tendensene gjør seg gjeldene også her, men i noe mindre grad.

**Tabell 6.2**

**Krysstabell ”kontakt fra politikere” vs ”grad av overholdelse” i prosent (N)**

		Overholdes				Total
		I meget stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	
Kontakt	Fullt ut akseptabelt	5 % (1)		75 % (15)	20 % (4)	100 % (20)
	Akseptabelt i noen grad	2 % (2)	14 % (15)	78 % (86)	6 % (7)	100 % (110)
	Uansett uakseptabelt	1 % (2)	13 % (25)	73 % (140)	13 % (24)	100 % (191)
Total		2 % (5)	13 % (40)	75 % (241)	11 % (35)	100 % (321)

Missing 6 (2 %)

N = 327

For det første er denne kontakten i noe større grad akseptert av administrasjonssjefene, 191 av 321 respondenter (60 %) oppgir at denne kontakten uansett er uakseptabel. Forventningene er tilsvarende de som er nevnt ovenfor. Dersom det aksepteres stor grad av åpenhet er det sannsynlig at organisasjonen er mer omstillingsvillig, og at administrasjonssjefen er mer positiv til MRS.

Respondentene opplever også at dette pålegget blir respektert i noe større grad. Men det er fortsatt over halvparten som oppgir at kontakt ikke er akseptert og at det ikke etterleves (164 av 321 respondenter, 51 %). Også i dette tilfellet er det sannsynlig at dette vil påvirke vurderingen av MRS. Det vil si at de 164 respondentene som oppgir at kontakten ikke er akseptert og heller ikke blir etterlevd trolig kommer til å være mer positive til de fire påstandene som kan knyttes til styring og kontroll. Dersom dette er tilfellet vil tolkningen også her være at MRS i så fall fungerer etter hensiktene. Variablene blir brukt på samme måte som variablene knyttet til kontakt fra ansatte til politikerne. Her blir det sju respondenter som blir oppført to ganger.

Kontakt mellom ansatte i administrasjonen og media er av en noe annen art enn intern kontakt i kommunen. Det vil si at personer utenfor kommuneadministrasjonen

får informasjon om saker som er under utredning, utenom de formelle kanalene. Media skal, formelt sett, normalt skaffe seg informasjon om kommunens arbeid gjennom saksdokumenter og postlister, og deretter spørre administrasjonssjef eller politikere om et intervju. Dette er et tidkrevende og møysommelig, og dermed kostbart, arbeid som få lokale redaksjoner kan legge mye krefter i. Denne situasjonen gjør at administrasjonen i stor grad får jobbe uforstyrret med sakene. Dette kan selvfølgelig kan føre til et demokratisk underskudd, men det er ikke tema her. Det som er interessant er at dersom ansatte har kontakt med media gjennom uformelle kanaler kan dette føre til at saker som er under utredning blir politisert før utredningen er ferdig, noe som igjen kan begrense kommunens handlingsrom. Det er derfor sannsynlig at administrasjonssjefen ønsker at slik kontakt begrenses og kontrolleres.

**Tabell 6.3**

**Krysstabell ”kontakt med media” vs ”grad av overholdelse” i prosent (N)**

		Overholdes				Total
		I meget stor grad	I ganske stor grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	
Kontakt	Fullt ut akseptabelt			45 % (5)	55 % (6)	100 % (11)
	Akseptabelt i noen grad	2 % (1)	7 % (4)	78 % (46)	14 % (8)	100 % (59)
	Uansett uakseptabelt	1 % (3)	6 % (16)	72 % (181)	20 % (51)	100 % (251)
Total		1 % (4)	6 % (20)	72 % (232)	20 % (65)	100 % (321)

Missing 6 (2 %)

N = 327

Tabell 6.3 viser at de fleste administrasjonssjefer forventer at de ansatte overlater slik kontakt til overordnede. 251 av 321 respondenter (78 %) oppgir at slik kontakt uansett er uakseptabelt. Forventningen om at en åpen kultur er mer omstillingsvillig har blitt problematisert ovenfor, men i denne sammenhengen forventes de i større grad å slå til. MRS er en reform som fokuserer på ledelse, og dermed kan respondenter som har hatt problemer med forholdet mellom politikere og administrasjonen oppleve at noen av disse problemene blir adressert. Det er dermed ikke nødvendig med reell effekt for å få en opplevelse av at den har det. De to forrige variablene kan på en slik måte være påvirket av forhold som gir utslag i analysen som

ikke stemmer med forventningene om åpenhet. Kontakt med media blir ikke påvirket av de samme forholdene siden det ikke er en like direkte kobling med reformens intensjoner og tema. Forventningene til variabelen ”kontakt med media aksepteres/aksepteres ikke” er dermed at dersom kontakt aksepteres vil respondentene også være noe mer positive. Grad av overholdelse er det ingen klare forventninger til siden det, som nevnt ovenfor, heller ikke er forventet at reformen skal ha effekt på i hvilken grad administrasjonssjefene opplever økt styring med de ansatte på dette feltet. I tillegg er det også svært liten grad av overholdelse på dette feltet, dermed vil fordelingen for ”kontakt ikke akseptert” og ”kontakt ikke akseptert og ikke overholdt” være tilnærmet identiske. Kun sju prosent av administrasjonssjefene som oppgir at slik kontakt er uakseptabel oppgir at pålegget overholdes i ganske eller meget stor grad.

#### 6.2.2 Sammenhenger mellom de uavhengige variablene

Det kan være vanskelig for en administrasjonssjef å skille mellom hvem kontakten mellom politikere og ansatte i administrasjonen er initiert av. Og det er også sannsynlig at dersom det er stor grad av kontakt den ene veien er det også tilsvarende den andre veien. For at forskjell mellom hvem som har tatt initiativ til kontakt skal ha betydning for de avhengige variablene må det være et klart skille mellom de uavhengige.

Det er klare sammenhenger mellom kontakt fra og kontakt til administrasjonen (tabell 6.4). De to variablene knyttet til kontakt med politikere har en Pearsons R på 0,48 og sammenhengen er klart signifikant. Det er som forventet at respondenter som ikke ønsker at ansatte tar kontakt med politikere heller ikke ønsker at politikerne tar kontakt med de ansatte. Men siden sammenhengen fortsatt har en Pearsons R på godt under 0,8 regner jeg variablene som tilstrekkelig forskjellige fra hverandre til å kunne benyttes i analysen. Det er også sammenhenger mellom kontakt med politikere og kontakt med media. Begge disse sammenhengene er signifikante, men er såpass lave at de ikke regnes som betydningsfulle. Det er likevel interessant at det ser ut til å være noe større sammenheng mellom kontakt fra administrasjonen og kontakt med media, enn kontakt til administrasjonen og kontakt med media. Sammenhengen mellom kontakt med politikere initiert av administrasjonen og kontakt med media er nær 0,3.



Dette regner jeg som grensen for betydningsfull sammenheng, hvilket betyr at det er en viss tendens til at respondenter som ikke ønsker at ansatte tar kontakt med politikere heller ikke ønsker at de tar kontakt med media. Dette er likevel omtrent som forventet.

**Tabell 6.4 Korrelasjoner mellom de uavhengige variablene**

		Kontakt til politikere	Kontakt fra politikere	Kontakt med media	Ikke overholdt, til politikere	Ikke overholdt, fra politikere	Ikke overholdt, med media
Kontakt til politikere	Pearson R Sig. N	1 0 324					
Kontakt fra politikere	Pearson R Sig. N	<b>0,480</b> 0 323	1 0 323				
Kontakt med media	Pearson R Sig. N	<b>0,294</b> 0 321	<b>0,152</b> 0,006 321	1 0 321			
Ikke overholdt, til politikere	Pearson R Sig. N	<b>0,785</b> 0 323	<b>0,385</b> 0 322	<b>0,173</b> 0,002 320	1 0 324		
Ikke overholdt, fra politikere	Pearson R Sig. N	<b>0,384</b> 0 321	<b>0,792</b> 0 321	0,096 0,088 319	<b>0,470</b> 0 321	1 0 321	
Ikke overholdt, med media	Pearson R Sig. N	<b>0,218</b> 0 321	0,109 0,051 321	<b>0,770</b> 0 321	<b>0,284</b> 0 320	<b>0,190</b> 0,001 319	1 0 321

Signifikante korrelasjoner er uthevet

Sammenhengene mellom kontaktvariablene og de respektive kontrollvariablene er særdeles høye. Sammenhengen mellom ”kontakt fra administrasjonen til politikere” og den omkodede variabelen ”kontakt ikke akseptert og ikke overholdt” har en Pearsons R på hele 0,785. Det betyr at de er så godt som identiske, eller med andre ord at de har en så stor del av respondentene til felles at det ikke er noen reell forskjell mellom dem. Det samme gjelder også den tilsvarende sammenhengen for kontakt initiert av politikere. Her har kontakt- og kontrollvariablene en Pearsons R på 0,792. For kontakt med media er sammenhengen fortsatt høy, men likevel noe lavere. Felles for alle er at de er såpass høye at de vil utgjøre liten eller ingen forskjell i fordelingen på de avhengige variablene. Det blir derfor ikke lagt noen stor vekt på kontrollvariabelen i analysen, men av hensyn til argumentasjonen vil fordelingene

likevel bli beholdt, til sammenligning, ved siden av tabellene. Årsaken til de sterke sammenhengene er trolig det lave antallet respondenter som oppgir at pålegget blir overholdt, dermed blir den omkodede variabelen svært lik utgangsvariablene.

### 6.3 Hva har organisasjonskultur å si for vurderinger av mål- og resultatstyring?

Forventningen til variabelen ”kontakt fra administrasjonen til politikere” er at respondenter som aksepterer kontakt vil være mer positive til påstandene om effektene av mål- og resultatstyring. Bakgrunnen for denne forventningen er som sagt en antagelse om at respondenter som befinner seg i en mer åpen organisasjonskultur også vil være mer villige til å tilpasse seg nye reformer. Men det er også en alternativ forventning, dersom MRS har hatt effekt vil trolig fordelingen være motsatt. Det vil si at dersom reformen fungerer etter hensiktene vil det trolig være tendenser til at de som har opplevd problemer med at de ansatte ikke overholder pålegget er mer positive til påstandene. Førsteintrykket av tabell 6.5 er at respondenter som aksepterer kontakt med politikerne i hovedsak er noe mindre positive til reformen. Den alternative forventningen ser dermed ut til å være mer sannsynlig.

**Tabell 6.5** Krysstabell ”kontakt til politikere” vs ”vurderinger av MRS”

	Kontakt til politikere	Akseptereres ikke og overholdes ikke
	Akseptereres	Akseptereres ikke
Økt bevisstgjøring	90 %	91 %
Bedre kommunikasjon	72 %	85 %
Bedre styring og kontroll	74 %	78 %
Bedre kostnadseffektivitet	63 %	66 %
Økt politisk styring	59 %	75 %
Skille mellom pol. og adm.	57 %	78 %
Økt innflytelse til adm.	54 %	55 %
Bedre tjenester	69 %	74 %

Det mest overraskende funnet i denne tabellen er at respondenter som aksepterer at ansatte tar kontakt med politikerne i mindre grad støtter påstanden om bedret kommunikasjon om mål- og resultatstyring. Denne påstanden har hatt jevnt høy oppslutning gjennom hele analysen og har tidligere vist liten endring når den har blitt kontrollert for de ulike uavhengige variablene. Når respondenter som aksepterer kontakt viser 72 % oppslutning om denne påstanden er ikke det en lav oppslutning i

seg selv, men kun to andre fordelinger viser like liten oppslutning om denne påstanden ("sjelden tilstede på kommunestyremøte" og "over 16 års erfaring fra kommunen forut for ansettelse som administrasjonssjef" har begge 70 % oppslutning om denne påstanden). Det som har betydning i denne sammenhengen er forskjellen i oppslutning sammenlignet med respondenter som ikke aksepterer kontakt. Dersom større åpenhet skulle gitt større grad av omstillingsvillighet ville fordelingen vært motsatt. Dette svekker med andre ord tolkningen om at åpenhet fører til større omstillingsvillighet.

Den alternative forventningen styrkes ved at påstandene "mer overordnet og strategisk politisk styring" og "klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver" viser klare tendenser. Respondenter som aksepterer kontakt fra administrasjonen til politikerne har den laveste oppslutningen om påstanden knyttet til politisk styring av alle grupperingene i analysen. Oppslutningen er fortsatt godt over femti prosent så det kan ikke sies at disse respondentene er negative, men den relativt sterke oppslutningen blant de som ikke aksepterer slik kontakt gjør at resultatet tolkes som betydningsfullt. Fordelingen gjentar seg i forbindelse med påstanden om bedre skille mellom politikk og administrasjon. Også her skiller de som aksepterer kontakt seg ut med den laveste oppslutningen i analysen, og blant dem som ikke aksepterer kontakt er oppslutningen fortsatt høy. Med andre ord ser det ut til at den alternative forventningen om at MRS har hatt betydning er den mest sannsynlige forklaringen.

Fordelingen for økt bevisstgjøring er jevnt høy og viser ingen tendens til at om kontakt aksepteres eller ikke har betydning. Dette er som forventet siden oppslutningen om denne påstanden har vært jevnt høy i hele analysen. For påstandene "bedre styring og kontroll" og "bedre kostnadseffektivitet" er det liten forskjell på om kontakt aksepteres eller ikke. Det er for begge en svak tendens til at respondenter som ikke aksepterer kontakt er mer positive, men forskjellen er så liten at den ikke tillegges noe vekt.

Også de to siste påstandene viser liten eller ingen forskjell på om kontakt aksepteres eller ikke. Påstanden "økt innflytelse til administrasjonen" har tidligere vist klare sammenhenger med de to andre variablene knyttet til forholdet mellom politikk og administrasjon, at fordelingene her er identiske er det vanskelig å forklare. Selv om det kanskje svekker forventningen om at større åpenhet skulle føre til en mer positiv

holdning, så gir det likevel ikke grunnlag for at den alternative forventningen kan benyttes som forklaring. For påstanden ”bedre tjenester” kan derimot den alternative forventningen sies å bli styrket i noen grad siden respondenter som ikke aksepterer kontakt er noe mer positive. Forskjellen er likevel såpass liten at den ikke tillegges noen stor vekt.

Fordelingene for kontrollvariablene ”ikke akseptert og ikke overholdt” vil som nevnt ikke tillegges stor vekt, men det konstanteres bare at de for alle påstandene forsterker tolkningene som har blitt gjort. Det er som forventet ikke forskjell mellom ”kontakt ikke akseptert” og kontakt ikke akseptert og ikke overholdt” for fire av påstandene. I de resterende fire fordelingene er forskjell kun ett prosentpoeng. Dette er for lite til at det kan tolkes substansielt, men det forsterker likevel inntrykket av at MRS har hatt effekt.

Forventningene knyttet til variabelen ”kontakt fra politikere til administrasjonen” tilsvarer i stor grad forventningene diskutert ovenfor. Det vil si at det også her er to alternative forventninger. For det første en forventning om at en mer åpen organisasjonskultur vil gi en generelt mer positiv holdning til MRS. Den alternative forventningen er at dersom MRS har hatt betydning vil respondenter som ikke aksepterer kontakt være mer positive. Forskjellen mellom de to uavhengige variablene er, som nevnt innledningsvis, at for kontakt initiert av de ansatte i administrasjonen ligger problemet først og fremst med kontrollen over egne ansatte. Dette er ikke i like stor grad tilfellet dersom det er politikere som tar initiativ til kontakt. Kontakt initiert av politikere er også i noe større grad akseptert av administrasjonssjefene. Førsteintrykket er av tabell 6.6 er, som for den forrige, at den alternative forventningen virker som den mest sannsynlige forklaringen.

Fordelingen for de to første påstandene er tilsvarende fordelingene i tabell 6.5. Det vil si at det er liten forskjell på om kontakt aksepteres eller ikke for oppslutningen om påstanden om at MRS fører til økt bevisstgjøring om MRS i kommunen. For påstanden bedre kommunikasjon er forskjellen mellom ”kontakt akseptert” og ”kontakt ikke akseptert” 13 prosentpoeng, dette er den samme differansen som den tilsvarende fordelingen i tabell 6.5. Tolkningen er også tilsvarende, forventningen om at større åpenhet fører til større omstillingsvillighet svekkes.

**Tabell 6.6 Krysstabell ”kontakt fra politikere” vs ”vurderinger av MRS”**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Kontakt fra politikere		Aksepteres ikke og overholdes ikke
	Aksepteres	Aksepteres ikke	
Økt bevisstgjøring	90 %	92 %	92 %
Bedre kommunikasjon	74 %	87 %	88 %
Bedre styring og kontroll	72 %	81 %	82 %
Bedre kostnadseffektivitet	60 %	68 %	70 %
Økt politisk styring	65 %	75 %	78 %
Skille mellom pol. og adm.	63 %	80 %	80 %
Økt innflytelse til adm.	51 %	56 %	55 %
Bedre tjenester	72 %	73 %	75 %

Respondenter som oppgir at de ikke aksepterer kontakt fra politikere til administrasjonen er i større grad positive til at MRS har ført til bedre styring og kontroll med underliggende etater og tjenestesteder. Ser en på kontrollvariabelen ligger denne et prosentpoeng over dette igjen, noe som i seg selv ikke har noen spesiell betydning på grunn av den sterke korrelasjonen mellom dem. Men sett i sammenheng styrker dette tolkningen om at MRS har fungert etter hensiktene ytterligere. Det er respondenter som oppgir at de har hatt problemer med kontakt mellom de ansatte og politikerne som er mest positive til at MRS har ført til bedre styring og kontroll, og respondenter som oppgir at de aksepterer denne kontakten som er noe mindre positive til dette.

Hva som gjør at respondenter som ikke aksepterer kontakt fra politikere til de ansatte i administrasjonen er mer positive til at MRS har ført til bedre kostnadseffektivitet er det vanskelig å svare på. Tendensen svekker ytterligere forventningen om at en mer åpen organisasjonskultur skulle være mer positiv til reformen, og styrker den alternative forklaringen tilsvarende. En mulig forklaring er at dersom MRS har ført til mindre direkte innblanding i administrasjonens arbeid så har dette også ført til en opplevelse av at arbeidet blir mer effektivt, denne effekten vil trolig bare oppleves av administrasjonssjefer som også har opplevd at det har vært problemer med innblanding tidligere.

Denne tolkningen styrkes også videre av fordelingene for påstandene som knytter seg til forholdet mellom administrasjonen og politikerne. Alle tre påstandene får høyest oppslutning av respondentene som ikke aksepterer kontakt. Og som i tabell 6.5 får disse tre påstandene også relativt lav oppslutning av respondenter som

aksepterer kontakt. Det kan derfor virke som om MRS har hatt en klar effekt på hvordan arbeidet i kommunen fungerer, og at det har hatt størst effekt i kommuner hvor administrasjonssjefene har opplevd at det har vært problemer. Dette kan dessverre ikke bekreftes ut i fra dette tallmaterialet, men bør undersøkes nærmere i en eventuell oppfølging av denne analysen.

For påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” er det lite forskjell på respondenter som aksepterer og ikke aksepterer kontakt, men ser en på oppslutningen blant respondentene som oppgir at pålegget ikke overholdes gir dette et inntrykk av at det er en svak tendens til at den alternative forklaringen styrkes.

Forventningene til kontakt med media er igjen at større åpenhet gir en generelt mer positiv innstilling til reformen. Men her er det ingen alternativ forventning siden denne kontakten ikke berører reformens område på samme måte. Denne kontakten vil, i tillegg til å være interessant i seg selv, være en test på om de to alternative forventningene ovenfor er fruktbare som forklaringer. Sagt på en annen måte, dersom større åpenhet kan benyttes som en forklaring på forskjeller i oppslutning om MRS vil den slå til i denne sammenhengen siden det ikke kan sies å være en alternativ forklaring her. Dette bygger på en antagelse om at MRS vil ha liten eller ingen effekt på forholdet til media. Førsteintrykket av tabell 6.7 er at forventningen er korrekt, med ett unntak er oppslutningene om alle påstandene større blant respondenter som aksepterer kontakt med media.

**Tabell 6.7 Krysstabell ”kontakt med media” vs ”vurderinger av MRS”**

MRS har ført til (andel positive, i prosent):	Kontakt med media		Aksepterer ikke og overholdes ikke
	Aksepterer	Aksepterer ikke	
Økt bevisstgjøring	98 %	89 %	90 %
Bedre kommunikasjon	81 %	83 %	84 %
Bedre styring og kontroll	79 %	77 %	75 %
Bedre kostnadseffektivitet	69 %	64 %	65 %
Økt politisk styring	77 %	70 %	71 %
Skille mellom pol. og adm.	76 %	73 %	75 %
Økt innflytelse til adm.	64 %	51 %	53 %
Bedre tjenester	88 %	69 %	70 %

For påstanden om ”bedre styring og kontroll” og de tre påstandene knyttet til forholdet mellom administrasjon og politikere er det en svak tendens til at dersom

kontakt aksepteres så er respondentene også i større grad positive til at MRS har hatt effekt. Dette er som forventet og styrker forklaringen om at større åpenhet gir høyere oppslutning. For påstanden ”bedre tjenester” har respondenter som aksepterer kontakt en oppslutning som ligger nesten tjue prosentpoeng høyere enn de som ikke aksepterer kontakt med media. Dette styrker forventningen om at økt åpenhet gir større omstillingsvillighet. ”Bedre tjenester” skiller seg ut i fra de øvrige påstandene ved at den viser til en effekt som det er mulig å måle, men ikke er like lett å skaffe god informasjon om. Det er mulig at kontakt med media kan påvirke i hvilken grad informasjon om denne effekten tilbakeføres til administrasjonssjefen, og at økt åpenhet på den måten får betydning. Dette er det ikke mulig å kontrollere, men sett i sammenheng med de tilsvarende fordelingene i kapittel fire virker den sannsynlig.

Oppslutningen om de to første påstandene er som vanlig høy, og ”økt bevisstgjøring” skiller seg umiddelbart ut ved at av respondentene som aksepterer kontakt så støtter nesten alle denne påstanden. Det er kun i tabell 5.8 at en finner en høyere oppslutning om noen påstand, men i den sammenhengen var det kun 10 % av respondentene som var inkludert og dermed blir det resultatet noe mer usikkert. I denne sammenhengen er 22 % av respondentene inkludert (70 av 321 respondenter aksepterer kontakt med media, se tabell 6.3). Påstanden om økt bevisstgjøring har tidligere blitt sett på som en effekt som det er svært vanskelig å måle, og at den dermed kun gir et inntrykk av grad av velvilje til reformen i seg selv. Dette er nettopp det som ønskes målt i denne sammenhengen, og tolkningen er at dette styrker forventningen om at økt åpenhet gir økt oppslutning om MRS. Men fordelingen for påstanden ”bedre kommunikasjon” gir likevel et motsatt inntrykk. Antagelsene knyttet til denne påstanden har tidligere vært nært koblet til den foregående påstanden, og dermed svekkes tolkningen om at åpenhet gir større omstillingsvillighet noe. At respondenter som oppgir at pålegget ikke overholdes er de mest positive til denne påstanden svekker forventningen ytterligere. Men det er en mulig alternativ forklaring som ikke svekker forventningen. MRS kan ha hatt ringvirkninger på kommunikasjonen i kommunen ut over det reformen i seg selv er ment å skulle påvirke. Dermed kan økt kommunikasjon være en bieffekt som i større grad gjør seg gjeldene i de tilfellene hvor det har vært problemer.

## 6.4 Hva kan forklare disse sammenhengene?

### 6.4.1 Metodologiske tolkninger

De uavhengige variablene i dette kapittelet er ikke like skjevfordelte som tilfellet har vært i noen av de andre sammenhengene. Dette gjør det i første omgang lettere å gjøre substansielle tolkninger, men variablene er til gjengjeld noe mer komplekse. De er ikke komplekse i seg selv, men for å kunne tilpasse dem til analyseopplegget har det vært nødvendig å kode dem om. Alternative omkodinger har hatt tilsvarende, eller større, problemer som dem som allerede er nevnt i avsnitt 6.2.2. Jeg har valgt å beholde fordelingene for kontrollvariabelen ("kontakt ikke akseptert og ikke overholdt"), på tross av den korrelerer sterkt med utgangsvariabelen. Årsaken er at den er nødvendig for å gjennomføre noen av de teoretiske argumentene. Dette gjør den likevel vanskelig å bruke i analysen, men siden fordelingene for variabelen ikke tillegges noen større vekt i tolkningene anser jeg dette for å være ubetydelig for resultatene. Jeg regner også det faktum at den i hovedsak bare forsterket det eksisterende inntrykket i dens favør.

### 6.4.2 Substansielle tolkninger

Mål- og resultatstyring som reform ser igjen ut til å fungere etter hensiktene, inntrykket fra dette kapittelet føyer seg etter resultatene fra de to foregående. Hypotesen som ble presentert innledningsvis i dette kapittelet viser liten evne til å forklare hvordan oppslutningen om effektene fordeler seg når de kontrolleres for kontakt med politikere. Forventningen om at økt åpenhet mellom politikere og administrasjonen fører til økt oppslutning om MRS er ikke bekreftet, den blir svekket av at den mest sannsynlige forklaringen for disse fordelingene er at reformen fungerer etter hensiktene.

Kontakt med media ble brukt som en kontroll for hypotesen siden det for de to andre uavhengige variablene eksisterte en alternativ forventning. Denne alternative forventningen ble ikke regnet som gyldig i forbindelse med kontakt med media siden denne kontakten ikke berøres av reformens intensjoner i samme grad. Tolkningen av hvilke effekter kontakt med media har er at hypotesen ikke kan forkastes, det er



sannsynlig at en mer åpen organisasjonskultur også fører til mer positive holdninger til mål- og resultatstyring. Se kapittel 7 for videre diskusjon av funnene.



## 7. Avsluttende analyse

### 7.1 Om oppgaven

Målet med oppgaven har vært å si noe om hvor vidt et knippe ulike teoretiske perspektiver kan forklare hvordan administrasjonssjefene vurderer mål- og resultatstyring. Perspektivene som har blitt benyttet er hentet fra Egebergs virkemiddelmodell (1989) og Christensen og Lægreids bok ”Den moderne forvaltning” (1998). Hittil har de ulike perspektivenes forklaringskraft blitt testet i bivariate sammenhenger. Funnene varierer i hovedsak fra svake til moderate, men med noen interessante overraskelser. Teoriene har blitt operasjonalisert på en slik måte at dersom de har betydning for hvordan administrasjonssjefene vurderer MRS vil dette virke negativt for intensjonene i reformen. Bakgrunnen for dette valget har vært tosidig. I utgangspunktet ble dette gjort for å teste reformen i seg selv, det vil si en test på hvor godt den er mottatt. For det andre ble dette gjort fordi den innledende analysen av de avhengige variablene visste at alle påstandene om reformen fikk gjennomgående høy oppslutning (se tabell 3.1). Siden allerede den innledende analysen viste tendenser til at reformen hadde blitt godt mottatt ble det dermed også interessant å sette teoriene på prøve. Det vil si å teste hvor god forklaringskraft de hadde for ulike tendenser i lokaladministrasjonen. Felles for alle teoriene er at de i hovedsak har blitt benyttet av forskere som har sin fokus på sentralforvaltningen og at de dermed også stort sett har blitt benyttet i slike sammenhenger.

Selv om funnene i de tre forrige kapitlene har vært moderate og varierende er antagelsen fortsatt at de ulike teoriene har elementer som gjør det interessant å gjennomføre en multivariat analyse. I dette kapitlet vil jeg også se på om de uventede funnene holder seg i en multivariat analyse. Hypotesen beholdes slik den har vært gjennom hele oppgaven fordi jeg mener at opplegget som har blitt brukt fortsatt er fruktbart.

Hypotese:

*”Oppmerksomhet, sosial bakgrunn og organisasjonskultur påvirker administrasjonssjefenes vurderinger av effektene av mål- og resultatstyring”*

Forventningene til analysen i dette kapittelet er preget av at resultatene fra de tre foregående kapitlene har vært moderate og varierende med hensyn til hypotesenes forklaringskraft. Det som er interessant er å se hvorvidt de overraskende utslagene som kom i noen av sammenhengene også holder seg i når de kontrolleres mot flere variable. Særlig forventning knyttes det til variablene ”kontakt med fylkesmann/statlig regional administrasjon”, ”kjønn” og ”underordnedes kontakt med media”. Videre er det selvfølgelig også interessant å se om noen av de resultatene som ikke slo til kanskje kan dukke opp i en multivariat analyse. Dette kapittelet blir ikke organisert etter teoretiske perspektiver, i stedet vil de ulike påstandene styre organiseringen av analysen.

## **7.2 Variablene**

### **7.2.1 Avhengige variable**

Oppgaven har et relativt stort antall variable, både avhengige og uavhengige, dette fører til at et ganske stort antall analyser må gjennomføres. I dette kapittelet benyttes faktoranalyse til å redusere antallet variable. Normalt ville en slik faktoranalyse bli brukt til å slå sammen de inkluderte variablene til indekser. Dette har blitt gjort forsøksvis, men vil av to ulike grunner ikke bli gjennomført her. For det første fordi at man ved en slik reduksjon taper latent informasjon. Sammenhengene i den foreløpige bivariate analysen har vist at sammenhengene mellom variablene til dels er svært komplekse. De vil derfor trolig egne seg dårlig i en eventuell indeks. For det andre vil dette ikke bli gjort på grunn av problemer med målenivå. Hver for seg kan påstandene benyttes som avhengig variabel i en logistisk regresjon, men dersom de regnes sammen til en additiv indeks vil det bli et teoretisk problem knyttet til hvilke verdier som skal regnes som negative og hvilke som skal regnes som positive. En lineær regresjon kan ikke benyttes siden variable på ordinalnivå ikke egner seg for regresjon.

Problemet med oversikten løses derfor forsøksvis på andre måter. Resultatene fra tabell 7.1 vil, i kombinasjon med resultatene fra de bivariate fordelingene fra de tre foregående kapitlene, bli benyttet til å velge vekk noen av variablene. Videre vil analysen bli organisert slik at det ikke blir for mange gjentakelser.

Førsteintrykket av tabell 7.1 er at tolkningene fra de foregående kapitlene ser ut til å bli bekreftet. Påstandene plasserer seg i grupper som tilsvarer de tendensene til samvariasjon som har blitt observert i de bivariate undersøkelsene. De to første påstandene har hatt gjennomgående høy oppslutning, uavhengig av hvilke uavhengige variable de har blitt testet mot i tidligere kapitler. At de også her skiller seg ut som en egen komponent er ikke overraskende. De kan knyttes sammen ved at de berører de symbolske aspektene ved omorganisering (Meyer og Rowan 1991). Dermed kan de være interessante som en test på hvilket klima reformen befinner seg i. Det vil si en test på hvor velvillig innstilt de ulike gruppene er til MRS, uavhengig av reelle effekter. Men siden det ikke knyttes klare forventninger til dem, og siden de tidligere har vist liten eller ingen endring testet for ulike uavhengige variable, vil de ikke bli benyttet i den videre analysen.

**Tabell 7.1 Faktoranalyse (Varimax-rotasjon)**

Mål- og resultatstyring har ført til:	Komponent		
	1	2	3
Økt bevisstgjøring om MRS i kommunen, todelt	<b>0,798</b>	0,119	0,213
Bedre kommunikasjon om MRS i kommunen, todelt	<b>0,797</b>	0,149	0,077
Bedre styring og kontroll av underliggende etater/tjenestesteder, todelt	0,373	-0,147	<b>0,758</b>
Bedre kostnadseffektivitet, todelt	-0,075	0,279	<b>0,793</b>
Mer overordnet politisk styring, todelt	0,274	<b>0,674</b>	0,133
Klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver, todelt	0,314	<b>0,745</b>	0,041
Økt innflytelse til administrasjonen, todelt	-0,141	<b>0,629</b>	0,163
Brukere og klienter har fått bedre tjenester og service, todelt	0,217	0,314	<b>0,542</b>

De tre variablene som omhandler forholdet mellom administrasjon og politikere skiller seg også ut som en egen komponent. Ut fra resultatene i de tre analysekapitlene er dette som forventet, de har i bortimot samtlige tabeller vist fra moderat til sterk samvariasjon. De tre variablene blir ikke regnet sammen til en indeks av to grunner. Den første årsaken er en tendens til negativ korrelasjon. Med det mener jeg at det var en tendens til at dersom en gruppe respondenter i stor grad støttet påstanden om ”mer

overordnet politisk styring” så støttet de i mindre grad påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen”. Dette kunne blitt løst ved at retningen på variabelen snus, men sammenhengene mellom de tre er reelt sett positive, både i denne faktoranalysen og i korrelasjonstester som er gjort i forundersøkelsene. Den ”negative” sammenhengen jeg påpeker ovenfor er derfor ikke en reell negativ sammenheng, det er kun snakk om en tendens til endring i oppslutning. Dette kommer av at alle tre variablene har, med et unntak, over femti prosent oppslutning i alle gruppene. En indeks vil dermed svekke effekten av eventuelle regresjonskoeffisienter ved at den skjuler variasjonen påstandene har uavhengig av hver andre. Den andre årsaken er det nevnte problemet med målenivå. Løsningen blir å beholde alle tre i den videre analysen. Alle tre har i ulike sammenhenger vist interessante utslag, og jeg ser heller ingen gode teoretiske grunner til å utelate noen av dem.

Den siste komponenten inneholder påstander som kan knyttes sammen ved at de omhandler økonomi og effektivitet. Særlig de to første har i den foreløpige analysen vist seg å ha noen sammenhenger. Respondenter som har skilt seg ut som positive til ”bedre styring og kontroll” har også vist seg å være positive til ”bedre kostnadseffektivitet”. Et unntak er variabelen ”kjønn” hvor kvinner viste seg å ha undersøkelsens største oppslutningen om påstanden ”bedre styring og kontroll”, men også den laveste oppslutningen i undersøkelsen om påstanden ”bedre kostnadseffektivitet”. Dette gjør at de begge er interessante i den videre analysen. Sammenhengene med den siste påstanden har vært noe svakere, noe resultatene av denne faktoranalysen også viser. Oppslutningen om denne påstanden har tidligere blitt tolket som en indikasjon på hvor god tilbakeføringen av informasjon er, den er derfor interessant i en multivariat sammenligning. Problemene med en eventuell indeks for disse tre er tilsvarende det som ble forklart ovenfor i forbindelse med den andre komponenten. Løsningen vil også her bli å benytte alle tre i den videre analysen.

På bakgrunn av faktoranalysen vil de seks påstandene som beholdes bli organisert i to trioer i den videre analysen. De behandles separat i utregningene, men vil tolkes som to grupper. Dette gjøres for å hindre at analysen blir for omfattende og preget av repetisjoner, men samtidig bevare detaljer i informasjonen de gir.

### 7.2.2 Uavhengige variable

De uavhengige variablene er presentert i de forrige kapitlene og vil i hovedsak bli benyttet slik de er forklart der. De vil likevel bli kort repetert her i denne sammenhengen. For det første som en repetisjon, men mer viktig fordi noen av dem vil bli benyttet på litt andre måter. Årsaken er at de mulighetene som en regresjon gir gjør at det i noen tilfeller er interessant å benytte råfordelingen fremfor de dikotomiserte fordelingene. Det er også nødvendig med noen omkodinger for at retningen på verdiene skal tilsvare de teoretiske forutsetningene.

Variablene fra kapittel fire vil bli benyttet slik de er presentert i innledningen til kapitlet. Det vil si at de dikotomiserte versjonene som ble brukt i de bivariate fordelingene ikke beholdes, men at alle gradene av kontakt vil bli benyttet. Verdiene er kodet om slik at for variablene tilstedeværelse på kommunestyre eller formannskap blir nå verdien "aldri tilstede" kodet som laveste verdi (0), "noen få ganger i året" blir kodet som 1, "omtrent hver måned" får verdien 2, og "omtrent hver uke" blir kodet til høyeste verdi (3). For variablene personlig kontakt med fylkesmann, KRD eller andre departement er omkodingen gjort slik at verdien "ikke i det hele tatt" har laveste verdi (0), "1-3 ganger" i året får verdien 1, "3-6 ganger i året" får verdien 2, og "mer enn 7 ganger i året" får høyeste verdi (3).

Forventningene er fortsatt at kontakt med enheter på et høyere forvaltningsnivå vil føre til en generelt mer positiv holdning til MRS. Resultatene fra de bivariate sammenhengene gjør likevel at det er noen forbehold til denne generelle forventningen. Resultatene for lokal kontakt (kontakt med kommunestyre og formannskap) viste seg å være tvetydige. Det vil si at det i flere av sammenhengene viste seg å være et "negativt" forhold mellom dem. Negativt i den forstand at tendensene var motsatte av hverandre. Det vil si at dersom de som var ofte på kommunestyremøte hadde høyere oppslutning om en påstand enn de som var sjeldnere tilstede så var tilfellet det motsatte for grad av tilstedeværelse i formannskap. Dette ble forklart ut i fra figur 4.1, hvor ideen er at strategisk bruk av konflikt og konsensus kan føre til forskjeller i oppførsel. Kommunen som organisasjon har behov for å vise både konflikten mellom partiene i kommunestyret, men også samarbeidet gjennom formannskapet. Det antas at dette også kan påvirke administrasjonssjefene. Med andre

ord forventes det at det til en viss grad fortsatt vil være motsetninger mellom grad av tilstedeværelse i kommunestyret og i formannskapet.

Kontakt med fylkesmann og annen statlig regionalforvaltning viste seg å ha stor betydning for oppslutningen om påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen”. Dette er en av sammenhengene det knytter seg størst forventning til når den kontrolleres for eventuelle samspillseffekter. Det forventes at kontakt med fylkesmannen også påvirker de andre påstandene positivt, men med unntak for ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver”. Denne sammenhengen viste seg å være klart negativ i den bivariate analysen og den forventes å holde seg slik også når den blir kontrollert for andre variable. Jeg har også forventninger om at påstanden ”mer overordnet og strategisk politisk styring” skal vise seg å gi negativt utslag. I den bivariate analysen viste den ingen tegn til endring, men jeg håper at dette var et utslag av samspillseffekter. Bakgrunnen for denne forventningen er at jeg fester lit til forklaringen som ble gitt i avsnitt 4.3.3, det vil si at en eventuell negativ sammenheng vil styrke antagelsene om at kontakt med fylkesmannen er med på å forme administrasjonssjefenes definering av egen rolle i omorganiseringsprosessene.

De demografiske variablene får små endringer i hvordan de blir benyttet. Variabelen ”kjønn” er en naturlig dikotomi og blir selvfølgelig benyttet tilsvarende, verdien mann er kodet som 0 og kvinner som 1. ”Alder”, ”erfaring fra kommunen før ansettelse” og ”ansiennitet i stillingen” er alle kodet som antall år og beholdes som de er, unntaket er at respondenten som oppgir å være fire år gammel er kodet om til å være ”missing”.

Forventningene til de demografiske variablene er blandede. Resultatene fra de bivariate undersøkelsene viste seg å være særdeles varierende, og de var ofte ikke i tråd med forventningene. Funnene knyttet til variabelen ”kjønn” er kanskje de mest overraskende hittil i analysen. Forventningene til den bivariate undersøkelsen var at utslagene for kjønn ville være moderate, og at eventuelle sammenhenger kunne komme av samspillseffekter. Det vil si at hovedideen var at det ikke finnes forskjeller mellom menn og kvinner som endrer betingelsene for å være administrasjonssjef. Likevel forventet jeg at kvinner, som en minoritet, ville velge andre strategier enn menn for å oppnå sine mål, og at dette også kunne gi utslag i holdninger. Resultatene



fra den bivariate analysen viste at dette var vanskelig å forsvare. I forbindelse med påstandene knyttet til økonomi og effektivitet virket det mer sannsynlig at det finnes ulike verdipreferanser blant kvinner og menn. Mens for påstander om ledelse og samarbeid med politikere kunne det se ut til at kvinner i større grad enn menn har opplevd at innføringen av MRS har ført til bedre betingelser for å utføre jobben som administrasjonssjef. Dersom resultatene holder seg forventer jeg at kvinner i større grad enn menn vil være positive til påstandene "klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver" og "bedre styring og kontroll". Mens påstandene "mer overordnet og strategisk politisk styring" og "bedre kostnadseffektivitet" forventes å gi et negativt utslag. I forbindelse med kjønn forventes disse påstandene dermed å gruppere seg på tvers av de sammenhengene som ble funnet i faktoranalysen.

Alder, erfaring og ansiennitet viste svake og tvetydige tendenser i den bivariate analysen. Alle tre variablene hadde samme forventning knyttet til seg; høy alder, lang erfaring fra kommunen og høy ansiennitet var alle forventet å gi lavere grad av støtte til reformen. Den bivariate analysen viste at det var vanskelig å trekke slike tolkninger fra denne undersøkelsen. Når variablene testes multivariat er forventningene svekket, det vil si at jeg ikke lenger forventer å se klare tendenser. Likevel er forventningene om retningen i eventuelle sammenhenger fortsatt de samme, men de vil bare tolkes som betydningsfulle dersom de viser seg å være sterke. Årsaken er at variablene viser stor grad av spredning når de plasseres i et scatter-plot. Dermed blir også restleddet i regresjonslikningen stort og evnen til å forutsi variasjon blir liten.

Variablene knyttet til organisasjonskultur blir benyttet med tre verdier slik de blir presentert i innledningen til kapittel seks. Det er kun variablene knyttet til om kontakt er akseptert som vil bli benyttet, det vil si at variablene knyttet til grad av overholdelse blir ikke brukt. Den interne korrelasjonen innad i de tre parene av variable var såpass sterke at det ville trolig blitt et problem med kolinearitet mellom dem (se tabell 6.4). Variablene er kodet om slik at verdien "uansett uakseptabelt" er kodet som 0, "akseptabelt i noen grad" som 1, og "fullt ut akseptabelt" som 2.

Forventningene til kulturvariablene er fortsatt at det er mulig å skille mellom åpen og lukket kultur, og videre at dette også har betydning for hvordan administrasjonssjefene vurderer MRS. Sammenhengene i den bivariate analysen var av

en slik art at en tolkning om at MRS hadde hatt effekter etter intensjonen virket som den mest sannsynlige forklaringen på fordelingene. Dette betyr riktig nok ikke at organisasjonskultur ikke har betydning. Tabell 6.7 viste at dersom kontakt med media ble akseptert så var også innstillingen til reformen mer positiv. Denne variabelen var inkludert som en test siden det var antatt at respondenter som oppgav å ha hatt problemer med underordnendes kontakt med politikere ville oppleve at MRS, i det minste, adresserte noen av frustrasjonene deres. Med det mener jeg at dersom en administrasjonssjef opplever at kontakt mellom politikere og ansatte i administrasjonen er et problem så vil trolig gjennomføringen av MRS gi vedkommende en mulighet til å lufte sin frustrasjon. Denne antagelsen bygger på at det, i følge "Garbage Can", gjennom en omorganiseringsprosess vil bli gitt muligheter for de involverte til å ta opp tema som ikke nødvendigvis er direkte på møteplanen (March og Olsen 1979). Ut i fra dette forventer jeg at resultatene til en viss grad holder seg slik funnene var i den bivariate analysen. Det vil si at på tross av en antagelse om at det eksisterer forskjeller mellom åpen og lukket kultur så forventes det at frustrasjoner over manglende respekt for kommandolinjene i kommunen har større betydning for vurderingen av MRS.

For variabelen "aksepteres det at underordnede i administrasjonen tar kontakt med politikere?" forventes det at påstandene "økt innflytelse til administrasjonen" og "bedre styring og kontroll med underliggende etater og tjenester" får verdier over en, det vil si positivt utslag. Dette kommer av at påstandene omhandler kontroll med egen organisasjon. Dette gjelder ikke variabelen "aksepteres det at politikere tar kontakt med underordnede i administrasjonen?", derfor forventes den å gi negativt utslag på samtlige påstander, det vil si verdier under en. Tilsvarende forventes det at variabelen "aksepteres det at underordnede i administrasjonen tar kontakt med media?" ikke blir påvirket av disse forbeholdene, og at det i denne sammenhengen blir mulig å se effekter av grad av åpenhet. Med andre ord forventes det at denne variabelen gir positivt utslag på alle påstandene.

## 7.3 Test av tidligere tolkninger

### 7.3.1 Samarbeid med politikere

Det er tre påstander som berører administrasjonssjefens samarbeid med kommunens politikere: "Mer overordnet og strategisk politisk styring", "klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver" og "økt innflytelse til administrasjonen". Etter innføringen av ny kommunelov 1. januar 1993 består dette samarbeidet, formelt sett, av kontakt med ordfører. Men ut fra tabell 4.1 og 4.2 så er det klart at den faktiske kontakten ikke følger de formelle føringene like strengt, de fleste administrasjonssjefene er tilstede på så godt som samtlige kommunestyre- og formannskapsmøter. Det er sannsynlig at denne kontakten innebærer mer enn bare tilstedeværelse, og at den i det minste også brukes som informasjonskanal. Ideen med å skille klarere mellom kommunens politiske og administrative deler var å gjøre det politiske ansvaret mer tydelig, men også å gi politikerne mer frihet til å legge mer langsiktige planer. Det ble ansett å være et problem at de politiske og administrative ansvar og oppgaver var uklare, og at de til en viss grad gikk over i hver andre. Dette problemet innebar at politikere mistet oversikten i mengden av sakspapirer, og dermed også evnen til å styre. Mens administrasjonen mistet evnen til å jobbe rasjonelt på grunn av de uklare føringene fra politikerne.

Mål- og resultatstyring er et av elementene i den nye kommuneloven som skulle være til hjelp i denne situasjonen. Siden oppslutningen om de tre påstandene viser seg å være høy er det sannsynlig at reformen har fungert etter hensiktene (tabell 3.1). Men oppslutningen er ikke hundre prosent, noe som gjør det interessant å se på hvem det er som ikke støtter disse påstandene. Analysen er basert på en logistisk regresjon og tallene som presenteres i tabell 7.2 er eksponenten til regresjonskoeffisientene<sup>6</sup>. De sier dermed noe om hvilken endring i oddsen for å stille seg positiv til påstandene de ulike uavhengige variablene fører til. Det vil si at tall med verdi under en betyr redusert sannsynlighet for å være positiv til påstanden, mens tall over en betyr økt sannsynlighet for å være positiv. Førsteintrykket av tabell 7.2 er at tidligere funn blir bekreftet. Med hensyn til teoriene er sammenhengene fortsatt svært komplekse. Valget om å ikke slå sammen noen av variablene til indekser virker å være rettferdiggjort.

---

<sup>6</sup> Utregningen av koeffisientene er gjort i en blokk. Redigeringen av tabellen er kun gjort for å øke lesbarheten, og har ikke sammenhenger med tolkninger eller metode.

**Tabell 7.2 Logit-koeffisienter, exp(B)**

Avhengige Uavhengige	Mer strategisk politisk styring	Klarere skille mellom pol/adm	Økt innflytelse til adm.	Bedre styring og kontroll	Bedre kostnads-effektivitet	Bedre tjenester og service
Tilstede kommune-styre	1,452	1,314	0,897	3,434	0,596	0,462
Tilstede formannskap	1,341	0,990	0,880	0,605	2,029	1,720
Kontakt fylkesmann	0,622	0,996	1,931	1,351	1,493	1,108
Kontakt KRD	1,573	1,140	0,887	1,937	0,908	1,106
Kontakt andre departement	1,363	1,646	0,526	0,726	1,333	1,623
Kjønn	0,618	2,466	1,303	7,378	0,500	1,190
Alder	1,012	0,986	0,991	1,019	1,017	1,007
Tidligere erfaring fra kommunen	1,011	1,023	1,010	0,993	1,004	1,045
Ansiennitet i stillingen	0,980	1,201	1,268	0,922	0,799	1,112
Kontakt til politikere	0,502	0,455	1,154	1,176	1,208	0,552
Kontakt fra politikere	0,893	0,673	0,708	0,465	0,645	0,799
Kontakt med media	2,260	1,939	1,596	1,445	1,690	4,908
Konstant	0,519	2,089	0,983	0,386	0,395	1,066

Tabellen er redigert i Excel, for signifikansnivåer se avsnitt 7.4

I kapittel fire var forventningen at kontakt på lokalt nivå ville føre til lavere oppslutning om påstandene, og at kontakt med høyere forvaltningsnivå ville føre til høyere oppslutning. Men sammenhengene mellom grad av tilstedeværelse på kommunestyre- og formannskapsmøter og de tre påstandene ble vurdert slik at det kunne virke mer sannsynlig at MRS hadde fungert etter hensiktene. Årsaken var at høy grad av tilstedeværelse så ut til å føre til en mer positiv innstilling til de to første påstandene, men ikke til den siste. Sammenhengene var likevel så svake at det ikke ble trukket noen sikker konklusjon. Resultatene av regresjonen viser at denne antagelsen likevel kan anses som en mulig forklaring. For påstanden ”mer overordnet og strategisk politisk styring” fører økt tilstedeværelse på møtene til økt sannsynlighet for å være positiv. For ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og

oppgaver” gir økt tilstedeværelse på kommunestyremøter høyere sannsynlighet, mens grad av oppmøte i formannskapet viser omtrent ingen endring. Økt oppmøte i begge forsamlingene gir redusert sannsynlighet for å være positiv til ”økt innflytelse til administrasjonen”. I den bivariate analysen var tolkningen at dette kunne forklares med at økt oppmerksomhet mot politikerne kunne gi en større lydhørhet knyttet til politiske signaler, og at omorganiseringen førte til usikkerhet om egen rolle hos administrasjonssjefene.

Antagelsen om at omorganiseringen fører til usikkerhet om egen rolle ble styrket av funnene knyttet til kontakt med fylkesmann og annen statlig regionaladministrasjon. I den bivariate analysen ble den store forskjellen i oppslutning om ”økt innflytelse til administrasjonen” tolket som at fylkesmannen spilte en viktig rolle i utformingen av egen rolleforståelse. Tolkningen ble likevel vurdert som svekket på grunn av at ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” viste samme tendens, og av at det ikke var en motsatt tendens for fordelingen for ”mer overordnet og strategisk politisk styring”. Den multivariate regresjonen viser i dette tilfellet at det finnes samspillseffekter som påvirker fordelingen og at tolkningen likevel ikke svekkes. Påstanden om klarere skille viser her tilnærmet lik ingen effekt, og kontakt med fylkesmannen gir redusert sannsynlighet for å støtte påstanden om økt politisk styring. Tolkningen om at fylkesmannens har betydning for administrasjonssjefenes rolleforståelse vurderes derfor som styrket.

Kontakt med KRD og andre departement var det antatt at skulle føre til økt oppslutning om MRS. Den bivariate analysen viste at dette også trolig var tilfellet. Det eneste resultatet som gikk i mot denne tolkningen var at kontakt med andre departement førte til redusert oppslutning om økt innflytelse til administrasjonen. Dette ble tolket som at kontakt med andre departement var mer fagspesifikk enn kontakt med KRD, og at dette dermed ikke hadde noen direkte sammenheng med MRS som reform. Regresjonsanalysen viser de samme tendensene og ser ut til å bekrefte tolkningene fra kapittel fire. Men det er en endring som svekker tolkningen: I den bivariate fordelingen gav kontakt med KRD økt oppslutning om påstanden ”økt innflytelse til administrasjonen”, den multivariate analysen gir motsatt utslag. Dette svekker forventningen om at kontakt med overordnede fører til en mer positiv

innstilling til reformen ytterligere, og gir igjen tolkningen om at MRS har fungert etter hensiktene større betydning.

Hypotesen om at kontaktnett har betydning for administrasjonssjefenes vurdering av MRS er ikke svekket, det virker som om forskjellene i oppslutning om påstandene delvis kan forklares med hvem respondentene har mest kontakt med. Men; forventningen om at kontakt på lokalt nivå skulle føre til redusert oppslutning og at kontakt med høyere forvaltningsnivå skulle føre til økt oppslutning er for enkel. Denne antagelsen viser liten evne til å forklare hvordan respondentene stiller seg til påstandene. Forklaringen om hvordan kontaktnett fungerer er tydeligvis mer komplisert, og det trekkes derfor ingen klare slutninger i den forbindelse. Den alternative tolkningen om at MRS fungerer etter hensiktene blir styrket av funnene i både den bivariate og den multivariate analysen, og den er dermed den mest troverdige konklusjonen på analysene av nettverk og oppmerksomhet.

Det var i utgangspunktet ikke knyttet sterke forventninger til variabelen kjønn. På bakgrunn av en forutsetning om at ulikt kjønn ikke fører til endrede forutsetninger for å lede en organisasjon var det forventet at dette også ville gi føringer for vurderinger av MRS. Med andre ord var det ikke forventet å finne store forskjeller mellom menns og kvinners vurdering av reformen. Dette viste seg å være helt feil. Det var få fordelinger i hele den bivariate analysen som gav like klare utslag som variabelen kjønn. Tolkningen var at kvinner i større grad enn menn har opplevd problemer med samarbeidet med politikerne, og at de derfor også opplever at reformen har ført til positive endringer. Dersom det har eksistert et såkalt ”gubbevelde” i norsk lokalforvaltning er det sannsynlig at kvinner vil være blant dem som har opplevd størst problemer med dette. At kvinner gir stor støtte til påstanden om at MRS har ført til klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver (se tabell 5.7) bekreftes av resultatene av regresjonen. De støtter i mindre grad påstanden om at politikerne har fått økt styringsevne, og er bare noe mer positive enn menn til at administrasjonen har fått økt innflytelse. Disse resultatene bekreftes også av den multivariate analysen. Dette gjør en forklaring om at MRS fungerer etter hensiktene sannsynlig.

Forventningene knyttet til alder var at yngre respondenter er mer omstillingsvillige og dermed generelt mer positive til reformen enn eldre. Videre var det også forventet at yngre respondenter ville ha noen av de samme erfaringene som kvinner. Resultatene var svake, men kunne tyde på at unge administrasjonssjefer hadde noen av de samme problemene som kvinnelige administrasjonssjefer. Det vil si at det var en tendens til sammenfall i oppslutningen om påstandene mellom unge respondenter og kvinnelige respondenter. Tabell 7.2 viser de samme tendensene. Eldre respondenter har redusert sannsynlighet for å være positive til påstandene ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” og ”økt innflytelse til administrasjonen”, mens de har økt sannsynlighet for å stille seg positive til ”mer overordnet og strategisk politisk styring”. En forklaring om at MRS fungerer etter hensiktene virker mer sannsynlig enn at yngre er mer omstillingsvillige.

Det var forventet at erfaring fra kommunen forut for ansettelse som administrasjonssjef og ansiennitet i stillingen skulle ha sammenfallende tendenser, det vil si at lang ansettelse ville føre til et større ønske om å bevare status quo og dermed mer negative vurderinger av MRS som reform. Årsaken til at det ble gjort et skille mellom dem var for å se om sosialisering forut for ansettelse og sosialisering etter ansettelse førte til noen forskjeller i oppslutning. Resultatet var at erfaring forut for ansettelse viste seg å gi små og tvetydige utslag. Det vil si at forskjellene mellom de ulike gruppene ikke viste tendenser til å gå i noen spesiell retning, og at forskjellene også var så små at det ikke var noe grunnlag for å vurdere dem som betydningsfulle. Resultatet av regresjonen er tilsvarende, og tillegges derfor ingen betydning.

At administrasjonssjefer med lang ansiennitet skulle være mer negative til MRS viste seg å være en feilaktig antagelse. Den bivariate analysen viste at de mest erfarne også var de mest positive. Dette bekreftes av resultatene av regresjonsanalysen. Lang ansiennitet fører til økt sannsynlighet for å stille seg positiv til påstandene om ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” og ”økt innflytelse til administrasjonen”. Dette kan ikke forklares med et eventuelt ”gubbevelde”, at erfarne administrasjonssjefer skulle ha slike problemer faller på sin egen urimelighet. Den mest troverdige forklaringen er at reformen fungerer etter hensiktene og at de mest erfarne er de som best kan vurdere slike effekter. Men resultatet for påstanden ”mer

overordnet og strategisk politisk styring” svekker denne tolkningen. I den bivariate analysen var fordelingen slik at mer erfarne respondenter i større grad støttet denne påstanden, men i regresjonen viser det seg at lengre ansiennitet fører til redusert sannsynlighet for å støtte denne påstanden. Hva som er årsaken til dette er det vanskelig å finne noen forklaring på, men resultatet svekker tolkningen om at reformen fungerer etter hensiktene.

Demografi ser ut til å ha større betydning enn forventet, men resultatene går ikke i samme retning som forventningene. Forventningene om hvordan de ulike demografiske variablene skulle påvirke oppslutningen om påstandene ser dermed ikke ut til å stemme. Den mest sannsynlige forklaringen på hvordan demografi påvirker vurderingen er at administrasjonssjefene ser ut til å oppleve at MRS er en god reform, og at de som har opplevd problemer også opplever at disse blir løst etter intensjonen i reformen. Hypotesen om at demografi påvirker vurderingen av MRS blir derfor ikke forkastet, men forventningene til hvordan dette fungerer må justeres.

For variablene som handler om hvor stor grad av åpenhet administrasjonssjefen aksepterer var det forventet at større åpenhet skulle føre til en mer positiv innstilling til reformen. Alternativt var det forventet at respondenter som hadde opplevd at det var problemer med kontakt med politikere ville føle at MRS tok opp noen av disse problemene og at dersom reformen fungerte etter hensiktene ville de som opplevde at påleggene ikke ble respektert være mer positive. Det vil si at for kontakt med politikere var det forventet at aksept gav høyere oppslutning, og for overholdelse at mangel på respekt gav lavere oppslutning. Variablene kontakt og overholdelse er parvis sterkt korrelert med hver andre. I den bivariate analysen ble det like vel opprettholdt et skille mellom dem siden det var nødvendig for argumentasjonen, men det viste seg å ikke føre til noen betydelig endring i oppslutning. Årsaken er at så godt som samtlige av dem som ikke aksepterer kontakt også oppgir at dette pålegget ikke blir overholdt. Dermed måler en i realiteten omtrent det samme med begge variablene, og grad av overholdelse er således ikke med i regresjonsanalysen. Dersom kontakt ikke aksepteres regnes den derfor heller ikke som etterlevd. Med andre ord, hvis variablene får positivt utslag i regresjonsanalysen regnes dette som støtte til



forventningen om at åpenhet fører til større omstillingsvillighet og motsatt tolkes et negativt utslag som at reformen fungerer etter hensiktene.

Dersom kontakt fra administrasjonen til politikerne ikke aksepteres men likevel finner sted er dette et problem administrasjonssjefen har med sine egne ansatte. Når påstandene ”mer overordnet og strategisk politisk styring” og ”klarere skille mellom politiske og administrative ansvar og oppgaver” gir negativt utslag i denne sammenhengen, mens ”økt innflytelse til administrasjonen” har en verdi tilnærmet lik en, bekreftes funnene fra den bivariate analysen. Tolkningen er dermed den samme, MRS ser ut til å fungere etter hensiktene. En endring fra den bivariate analysen er at det ser ut til å være en svak tendens til at mer åpenhet gir større sannsynlighet for å stille seg positiv til påstanden om økt innflytelse til administrasjonen. Dette kan tolkes på to måter. Det kan være et utslag av at åpenhet gir større omstillingsvillighet, men det kan også tolkes som at reformen, ved å løse problemene, har gitt administrasjonen bedre samarbeidsevne eller økt arbeidskapasitet. Den siste tolkningen vil være en forklaring på høyere oppslutning blant både de som aksepterer kontakt og de som ikke aksepterer det, derfor regner jeg den første som den mest sannsynlige.

Dersom kontakt fra politikerne til administrasjonen ikke aksepteres, men likevel finner sted, er ikke dette et problem administrasjonssjefen har med sine egne ansatte, men et problem med at de folkevalgte ikke respekterer arbeidsdelingen i kommunen. Regresjonsanalysen viser en negativ sammenheng for alle tre påstandene, noe som er i tråd med funnene i den bivariate. Funnene er riktig nok ikke sterke, men tolkes likevel som at MRS fungerer etter hensiktene.

Kontakt med media er av en litt annen art en kontakt med politikere siden denne kontakten ikke berøres direkte av intensjonene i MRS. Variabelen er med for å vurdere forventningen om at åpenhet fører til større omstillingsvillighet, uten at dette påvirkes av eventuelle samarbeidsproblemer i kommunen. Resultatene fra regresjonen styrker funnene i den bivariate analysen. Respondenter som aksepterer kontakt med media har betydelig større sannsynlighet for å stille seg positiv til de tre påstandene enn de som ikke aksepterer kontakt.

Hypotesen om at grad av åpenhet påvirker administrasjonssjefenes vurderinger av MRS ser ut til å kunne bekreftes. Funnene er også delvis i tråd med forventningene,

men må modereres noe på grunn av at det ser ut til at samarbeidsproblemer er av større betydning enn grad av åpenhet. Tolkningen er dermed at grad av åpenhet har betydning for omstillingsvillighet, men at dette ikke påvirker intensjonene i reformen. MRS ser ut til å fungere etter hensiktene.

### 7.3.2 Styring og økonomi

”Bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder”, ”bedre kostnadseffektivitet” og ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” er tre påstander som berører forhold internt i administrasjonen. Dette innebærer generell styringsevne, økonomistyring og tilbakeføring av informasjon til administrasjonssjefen. De tre forrige påstandene kunne knyttes til den politiske intensjonen bak innføringen av MRS og kunne dermed si noe om reformen fungerte etter hensiktene. Mål- og resultatstyring er en styringsteknikk som på linje med flere andre markedsinspirerte reformer fra åttitallet har ideer om hva som er god organisering. De tre nye påstandene berører, i motsetning til de forrige, elementer som kan knyttes til grunnprinsippene i reformen. De måler dermed hvorvidt reformens prinsipper fungerer i kommunene. At reformen fungerer etter dens egne grunnprinsipper er likevel også trolig i tråd med intensjonene til politikerne, det er rimelig å anta at utredningen av forslag til ny kommunelov tok hensyn til disse forutsetningene. Dersom de tre påstandene viser seg å få tilsvarende oppslutning som de fikk i den bivariate analysen vil jeg derfor likevel referere til funnene som om reformens intensjoner er det samme som politikernes intensjoner.

I den bivariate analysen viste det seg at det ikke kunne settes noe likhetstegn mellom de to eksemplene på lokal kontakt. Det var ikke sammenfall mellom oppslutningen om ”bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder”, ”bedre kostnadseffektivitet” og ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og innflytelse” når den ble kontrollert for deltakelse på kommunestyre- og formannskapsmøte. Tendensen var heller at det var direkte motsetninger mellom disse formene for kontakt på lokalnivå. Regresjonsanalysen viser tilsvarende tendenser.

Forholdet mellom deltakelse på kommunestyremøter og oppslutning om at administrasjonssjefen har fått bedre styring og kontroll viste at høy deltakelse hang

sammen med høy oppslutning, noe som bekreftes tydelig av regresjonen. Tolkningen var at økt kontakt med kommunestyret kan føre til økt involvering i diskusjoner om hvilke mål som skal settes for de forskjellige etatene og tjenestestedene, og at dette igjen kan føre til en opplevelse av bedret styringsevne.

Deltakelse på formannskapsmøter viste i den bivariate analysen ingen sammenheng med denne påstanden, fordelingen for høy og lav grad av deltakelse var identisk. Regresjonsanalysen viser at det likevel er en sammenheng når den kontrolleres for samspill. Tolkningen i den bivariate analysen var at formannskapet hadde liten betydning for hvordan administrasjonssjefen opplevde egen evne til å styre. Når regresjonen viser at høy grad av deltakelse på formannskapsmøter gir en redusert sannsynlighet for å støtte påstanden må det antas at formannskapet behandler saker som gir et annet syn på situasjonen enn det de sakene som kommunestyret behandler gir. Et eksempel på slike forskjeller kan være arbeidet med kommunens budsjett. Som nevnt var det tidligere administrasjonssjefen (da rådmannen) som la frem kommunens budsjett for kommunestyret. Med den nye kommuneloven ble denne oppgaven overført til formannskapet, men administrasjonssjefen spiller fortsatt en rolle i prosessen frem til det presenteres. Det er mulig at det i dette samarbeidet kan være prosesser hvor administrasjonssjefen føler at han har mistet noe av styringsevnen, eventuelt at bare det at han ikke lenger er endelig ansvarlig for det budsjettet som legges frem gir en følelse av redusert styring. Effekten er dermed ikke et resultat av MRS i seg selv, men av andre elementer i tilpasningen til den nye kommuneloven.

Tilstedeværelse på kommunestyremøter ser ut til å gi en mer negativ innstilling til hvilke effekter MRS har hatt for kostnadseffektiviteten, begge analysene viser en slik sammenheng. Forklaringen i kapittel fire var at dette trolig hang sammen med den trange kommuneøkonomien, det vil si at økt deltakelse gir en økt opplevelse av problemene økonomien skaper. Men det er et problem for denne tolkningen at høy deltakelse på formannskapsmøter helt tydelig gir økt sannsynlighet for å stille seg positiv til bedret kostnadseffektivitet. Sett i sammenheng med at regresjonsanalysen også viser at det er en negativ sammenheng mellom deltakelse på formannskapsmøter og vurdering av styringsevne så burde denne sammenhengen også vært negativ. Fordi, dersom administrasjonssjefens rolle i budsjettarbeidet er slik den ble antatt å være

ovenfor så burde deltakelse på formannskapsmøter også vist en negativ sammenheng med påstanden ”bedre kostnadseffektivitet”. Med andre ord, den forklaringen som ble gitt på dette forholdet i den bivariate analysen er ikke lenger gyldig. Der var det ingen sammenheng mellom deltakelse på formannskapsmøte og oppslutning om påstanden om bedre styring og kontroll. Dermed kunne den svakt positive sammenhengen med ”bedre kostnadseffektivitet” forklares med at administrasjonssjefen spilte en annen rolle i denne delen av budsjettarbeidet.

En tredje tolkning av sammenhengene mellom disse fire fordelingene, slik de fremstår i regresjonsanalysen, er at administrasjonssjefen både opplever at han har mistet noe av styringsevnen, men at reformen samtidig har ført til bedre kostnadseffektivitet. Dette virker umiddelbart som en selvmotsigelse siden en slik tolkning innebærer at administrasjonssjefen ikke har tro på sin egen evne til å styre økonomien. Men med tanke på de problemer som administrasjonssjefen hadde med den gamle ordningen, hvor han måtte ta hensyn til både de økonomiske og de politiske forutsetningene i kommunen, er ikke dette usannsynlig. Ved at innstillingsretten er fjernet, og at det nå er formannskapet som presenterer budsjettet for kommunestyret, slipper administrasjonssjefen unna de politiske vurderingene som må gjøres for å få budsjettet vedtatt. Dette kan oppleves som at evnen til å styre er redusert, men at det også gir ham større frihet til å kun vurdere de økonomiske forutsetningene for budsjettet.

Påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og innflytelse” viser samme tendenser som påstanden om bedre kostnadseffektivitet. Dette stemmer med resultatene fra den bivariate analysen. Der var tolkningen at oppslutningen om denne påstanden er avhengig av hvordan informasjon om tjenestene tilbakeføres til administrasjonssjefen og at endringer i tilstedeværelse fører til forandringer i hvilken informasjon som tilbakeføres. Forklaringen på en slik kobling er at det er en sammenheng mellom kommunens økonomi og kvaliteten på kommunens tjenester, men at tilbakeføringen blir ulik gjennom forskjellige kanaler. Funnet styrker tolkningen som ble presentert som et tredje alternativ i forrige avsnitt.

Resultatene av den multivariate analysen styrker hypotesen om at kontaktnett påvirker administrasjonssjefens vurderinger av mål- og resultatstyring. I forbindelse

med påstandene som omhandler samarbeidet med politikerne konkluderte jeg med at forventningene om retningen i sammenhengene ikke slo til og at forholdet var mer komplekst enn antatt. I forbindelse med økonomi og styring viser det seg igjen at forventningene om hvordan kontaktnett påvirker oppslutningen ikke stemmer, men i denne sammenhengen er det mulig å se et mønster. Det virker som at MRS fungerer etter hensiktene, og at reformen har elementer som lar seg tilpasse til norsk lokalforvaltning. Den mest troverdige tolkningen av funnene i regresjonsanalysen er at administrasjonssjefen gjennom MRS har fått bedre muligheter til å utføre de oppgaver han er satt til å passe, og at reformen har redusert noen av frustrasjonene i samarbeidet med politikerne.

Forventningene til de demografiske variablene var i utgangspunktet moderate, men de gir igjen noen overraskende resultater. Variabelen "kjønn" får i forbindelse med påstanden "bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder" det sterkeste utslaget i hele analysen. Resultatet fra den bivariate analysen gjør at dette likevel ikke er helt overraskende, også der viste disse to variablene en sterk sammenheng. Hele 91 % av kvinnene støttet denne påstanden. Dette ble sett i sammenheng med resultatene for påstandene som omhandlet samarbeid med politikerne. På bakgrunn av at flere kommuner også har gjennomført flere former for reorganisering som berører dette samarbeidet, kan årsaken til det sterke utslaget være at kvinner i større grad enn menn har opplevd at de ulike tiltakene som fulgte med i tilpasningen til den nye kommuneloven, deriblant MRS, har redusert noen av problemene med det såkalte "gubbeveldet". Med andre ord, resultatet av den multivariate analysen styrker tolkningen om at MRS ikke nødvendigvis har noen direkte betydning for dette forholdet, men at endringer i komitéstrukturen har redusert noen av problemene med en tett kobling mellom de ulike komitéledelsene og de tilsvarende administrative enhetene. I kapittel fem ble det antatt at dette ville være et problem for eventuelle minoriteter i større grad enn majoriteter, og at kvinner derfor ville oppleve en slik tett kobling som et problem i større grad enn menn. Dette er det ikke mulig å bekrefte ytterligere siden det ikke er inkludert informasjon om hvilken komitéstruktur kommunene har i det tilgjengelige datamaterialet, men dette vil være

interessant i en analyse av hvordan de ulike variantene av reformer av kommunenes politiske organisering fungerer.

Kvinner har en betydelig redusert sannsynlighet for å stille seg positiv til påstanden om kostnadseffektivitet, noe som styrker funnet i kapittel fem. Tolkningen var at dette hadde sammenhenger med at kvinner har andre verdipreferanser enn menn. Utslaget kan dermed være et resultat av systemkritiske holdninger. En holdning til hvor god kostnadseffektiviteten i kommunen er burde også ha konsekvenser for holdningen til hvor gode kommunens tjenester er. Når disse to påstandene får ulik oppslutning kan det forklares med at dette ikke nødvendigvis er en holdning til kostnadseffektivitet, men i stedet er en holdning til hvor vidt et slikt vurderingskriterium er ønskelig i seg selv.

Variabelen alder viser liten evne til å føre til endringer i oppslutning om påstandene. Det er en svak tendens til at høyere alder gir en økt sannsynlighet for å stille seg positiv til de to første påstandene, men gir ikke utslag for den siste. Ut i fra teoriene som benyttes finner jeg ingen svar på hvorfor dette er tilfellet. Det kan være så enkelt som at de eldste vet best, det vil si at det ikke nødvendigvis var bedre før og at reformen gir resultater. Denne tolkningen svekkes riktignok av at respondenter med lang ansiennitet har en redusert sannsynlighet for å stille seg positive til at MRS har ført til bedre styring og kontroll og til bedre kostnadseffektivitet. Høy ansiennitet i stillingen fører derimot til økt sannsynlighet for å stille seg positiv til påstanden om bedre tjenester og service. Lang erfaring fra kommunen gir også positivt utslag for bedre tjenester og service. Dette kan tolkes som at lang ansiennitet og erfaring fra kommunen gir bedre muligheter for tilbakeføring av informasjon om brukernivået i forvaltningen.

Resultatene fra den multivariate analysen svekker ikke hypotesen om at demografi har betydning for vurderingen av mål- og resultatstyring, men med forbehold kan den heller ikke sies å være styrket. Det er fortsatt bare kjønn og ansiennitet i stillingen som får betydelige utslag, og utslagene er ikke etter forventningene. Det er mulig å tolke resultatene som at MRS fungerer etter hensiktene, men ikke med like stor troverdighet som i mange av de andre sammenhengene.

Det var ventet at graden av åpenhet mellom administrasjonen og politikerne kunne ha to ulike sammenhenger med oppslutningen om påstandene. For det første var det forventet at høyere grad av åpenhet kunne føre til økt oppslutning om MRS. Hittil i analysen har ikke dette virket som en sannsynlig forklaring, den alternative forventningen har virket mer troverdig. Det vil si at på grunn av at bort i mot alle respondenter som ikke aksepterer en slik kontakt også oppgir at dette ikke overholdes så var det forventet at en ville se et resultat av denne frustrasjonen i oppslutningen om påstandene. Eller med andre ord, dersom MRS fungerer etter hensiktene så vil trolig respondenter som opplever at et pålegg om ikke å ha kontakt ikke overholdes være mer positive til reformen enn de som ikke opplever slike problemer. Dersom dette er en gyldig forklaring så var forventningen at en først og fremst ville se dette i de tre påstandene som omhandler samarbeid med politikerne. Men for kontakt fra administrasjonen til politikerne vil dette også gi utslag for opplevelsen av egen styringsevne, og dermed også påvirke oppslutningen om de tre påstandene som omhandler dette. Dette kommer av at dersom underordnede i administrasjonen tar kontakt med politikere vil dette være et problem administrasjonssjefen har med egne ansatte. Dette kan, som vist ovenfor, påvirke vurderingen av de tre samarbeidspåstandene, men det vil også påvirke vurderingen av egen styringsevne. Kontakt initiert av politikerne forventes ikke å ha noen slik sammenheng.

Den bivariate analysen viste at for kontakt initiert av administrasjonen så var de som ikke aksepterte dette mest positive til påstandene ”bedre styring og kontroll av underliggende etater og tjenestesteder” og ”bedre kostnadseffektivitet”, mens for ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” var det bare en svak tendens til det samme. Tolkningen var at MRS fungerer etter hensiktene. Regresjonsanalysen viser at når variablene blir kontrollert for samspillseffekter er ikke dette lenger tilfellet, utfallet blir tilnærmet motsatt av resultatet fra den bivariate. Det er mulig at dette kan forklares med at graden av åpenhet likevel spiller en rolle, men denne tolkningen svekkes av at det ikke er et entydig resultat for alle tre påstandene. Økt åpenhet fører i dette tilfellet ikke til økt sannsynlighet for å stille seg positiv til påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service”. Tolkningen av den multivariate analysen

er, for denne variabelen, at ingen av forventningene fungerer som en fullgod forklaring på disse sammenhengene.

For kontakt initiert av politikerne var det forventet at den multivariate analysen ville vise at det ikke var sammenheng, eller eventuelt at grad av åpenhet ville føre til økt oppslutning. Årsaken var at når sammenhengene som ble funnet i den bivariate viste at åpenhet ikke førte til større oppslutning om disse påstandene så ble det tolket som et resultat av samspill med andre variable. Det vil si at tolkningen var at dersom en administrasjonssjef opplever at det er problemer med kontakten den ene veien så vil det trolig også være problemer med kontakt den andre veien, og at dette kan forklare hvorfor oppslutningen ikke var som forventet. Regresjonsanalysen viser at sammenhengene som ble funnet i den bivariate analysen forsterkes. Kontrollert for samspillseffekter gir økt åpenhet redusert sannsynlighet for å stille seg positiv til alle tre påstandene. Tolkningen er igjen at ingen av de to alternative forventningene gir noen god forklaring på hvordan grad av åpenhet påvirker disse påstandene.

For påstanden ”brukere og klienter har fått bedre tjenester og service” kan det være et tredje alternativ som kan forklare fordelingen for både ”kontakt til politikerne” og ”kontakt fra politikerne”. Dette har sammenheng med det som allerede er nevnt i forbindelse med variablene knyttet til kontaktnettverk. Påstanden er inkludert for å gi et inntrykk av hvordan tilbakeføring av informasjon fungerer i kommunen. Det kan være en sannsynlig forklaring at administrasjonssjefer som opplever problemer med kontakt mellom underordnede og politikere får en annen tilbakeføring av informasjon, og at dette gir et annet inntrykk av hvordan reformen fungerer. På dette punktet ligger kulturvariablene ganske nært opp til nettverksvariablene. Når sannsynligheten for å stille seg positiv reduseres for økt kontakt med kommunestyret, så er det ikke unaturlig at når underordnede har økt kontakt med politikerne så får det tilsvarende konsekvenser.

Grad av åpenhet mot media var en variabel som ble tatt med for å teste teorien om at åpenhet fører til større omstillingsvillighet. Årsaken var, som forklart ovenfor, at denne variabelen ikke i samme grad påvirkes av eventuelle samarbeidsproblemer i kommunen. Resultatene av regresjonsanalysen forsterker inntrykket av at forventningen stemmer.



Hypotesen om at grad av åpenhet påvirker administrasjonssjefens vurderinger av mål- og resultatstyring kommer ikke styrket ut av denne analysen, det ser ikke ut til å være sammenhenger som kan forklares med et slikt utgangspunkt. Det er riktig nok sammenhenger som gjør at den heller ikke kan sies å være svekket, men ingen av forventningene om hvordan dette skulle fungere ser ikke ut til å stemme. Det kan i noen tilfeller se ut til at større grad av åpenhet fører til større sannsynlighet for å stille seg positiv til påstandene, men tolkningen om hvordan dette fungerer svekkes av enkelte avvikende resultater. Det er heller ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner om hvor godt MRS fungerer i disse sammenhengene.

#### **7.4 Metodologiske betraktninger**

Faktoranalysen som presenteres i tabell 7.1 baserer seg på de dikotomiserte versjonene av de avhengige variablene. I forundersøkelsene til oppgaven ble det gjennomført tilsvarende analyser på originalversjonene, det vil si de firedelte versjonene. I disse tilfellene var det bare en komponent som ble skilt ut basert på Kaisers kriterium. Det ble forsøksvis innført to, tre, fire og fem komponenter for å se om det dukket opp sammenhenger som kunne forklares teoretisk, men justeringer i hvor mange komponenter som skulle regnes med gav likevel ingen logisk sammenheng mellom variablene. Det ble også gjennomført forskjellige omkodinger av de avhengige for å se om det kunne finnes eventuelle latente sammenhenger mellom dem som ikke var tydelig i utgangspunktet. Når det bare er de dikotomiserte versjonene som viser sammenhenger som kan forklares teoretisk så bør dette diskuteres. Det er en mulighet for at det er utregningen i seg selv, og ikke de faktiske sammenhengene, som gir resultatet. Jeg vurderer derfor resultatene som presenteres i tabell 7.1 som moderate, men ser ikke på dette som et stort problem. Årsaken er at de ikke har blitt benyttet til annet enn å gi grunnlag for disposisjonen av dette kapittelet.

Resultatene fra den logistiske regresjonen gav ingen signifikante resultater, og kun noen få av koeffisientene var nær et akseptabelt signifikansnivå. Dette er i utgangspunktet ikke noe stort problem siden datamaterialet som oppgaven bygger på ikke er et utvalg. Materialet er basert på en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle norske administrasjonssjefer og signifikanstesting for å sikre seg mot utvalgsfeil er

derfor ikke aktuelt. Men det er likevel noen problemer knyttet til mangelen på signifikante resultater. Det første er frafallet i antall respondenter. Frafallet kommer delvis av en lav svarprosent, kun 327 administrasjonssjefer har svart på undersøkelsen. Og delvis kommer dette av at spørreskjemaene i noen tilfeller er mangelfullt besvart, noe som har ført til et ytterligere frafall på opp til 127 respondenter. Regresjonene som tabell 7.2 baserer seg på har fra 200 til 208 inkluderte cases. Dermed er tallet så lavt at det kan ha betydning for signifikansen likevel, særlig siden måten frafallet har skjedd på fører til økt fare for utvalgsfeil. Det andre problemet er at mangelen på signifikans i noen tilfeller også kommer av at restleddet i regresjonsligningen blir stort. Spredningen på enkelte av fordelingene er så store at det er fare for at de ikke egner seg for regresjonsanalyse i utgangspunktet.

Løsningen på disse problemene er at tolkningene som er gjort først og fremst konsentrerer seg om hvilken retning eksponentene antyder at endringen skjer i. Styrken på disse sammenhengene har i liten grad blitt vurdert. I vurderingen av eksponentene bestemte jeg meg for et skille på ca  $\pm 0,100$  i endring (det vil si mellom 0,900 og 1,100) som grense for hva jeg regnet som tolkbar endring, bortsett fra på "alder", "erfaring" og "ansiennitet" hvor jeg vurderte endringer ned til  $\pm 0,010$  (mellom 0,990 og 1,010) som tolkbart på grunn av at de har flere verdier enn de andre variablene. Skillet er vilkårlig og er derfor ikke tydeliggjort i analysen, det har kun vært for å hjelpe meg til å holde et konsekvent skille gjennom hele analysen.

## **7.5 Forandring fryder!**

Tittelen på oppgaven stiller spørsmålstegn ved om omorganisering er et gode i seg selv. Dette er selvfølgelig humoristisk ment, men det har likevel en mer seriøs undertone. Meningen med tittelen er å stille spørsmålstegn ved hvor godt en NPM-reform som MRS vil fungere i norske kommuner. NPM er, som diskutert innledningsvis, en samlebetegnelse på en gruppe ulike ideer om hva som er god organisering. I løpet av de siste tjue årene har forskjellige reformer inspirert av, eller basert på, ulike NPM-teorier blitt innført på ulike måter i forskjellige nivå i offentlig sektor. Felles for alle disse teoriene er at de er inspirert av privat sektor og at de i hovedsak fokuserer på ledelse og effektivitet. Jeg fant derfor grunn til å stille

spørsmålstegn ved om en slik reform kan tilpasses og fungere i norsk lokalforvaltning. Det er i utgangspunktet ikke sikkert at teorier som fungerer i privat sektor kan benyttes i offentlig sektor, og videre trolig mindre sannsynlig at de vil fungere på lokalt nivå. Bakgrunnen for en slik antagelse er de forskjeller det er i oppbygning og målsetning for disse ulike organisasjonene.

Et annet poeng med denne oppgaven har vært å undersøke om de teoriene som har blitt benyttet for å vurdere effektene av NPM-reformer i sentralforvaltningen også kan benyttes på en tilsvarende analyse av lokalforvaltningen. Forskning på lokal- og sentralforvaltning har til en viss grad benyttet seg av både forskjellige teorier og forskningsopplegg. Oppgavens struktur er som nevnt i innledningen basert på Christensen og Lægreids bok "Den moderne forvaltning" fra 1998, men også delvis på Egebergs virkemiddelmodell (1989). Forskningsopplegget kan dermed sies å være et forsøk på å teste opplegget i Christensen og Lægreid mot andre data.

Hovedinntrykket fra de ulike analysene som er gjennomført er at mål- og resultatstyring ikke bare er mottatt som en god reform av administrasjonssjefene, men at reformen også fungerer slik det er tenkt. Tittelen på dette avsnittet er også derfor en litt endret versjon av tittelen på hele oppgaven. Funnene i både de bivariate og i den multivariate analysen gir et inntrykk av at innføringen av MRS i kommunene har hatt suksess. De forbehold som er tatt i noen av sammenhengene svekker ikke dette inntrykket.

Selv om hovedfunnet i oppgaven er at reformen har hatt suksess, så regnes ikke hypotesen som ble presentert innledningsvis som svekket. Det ser ut til at kontaktnett, demografi og organisasjonskultur påvirker hvordan administrasjonssjefene vurderer mål- og resultatstyring. Det er i flere sammenhenger klare utslag av at de ulike uavhengige variablene fører til endringer i oppslutning om påstandene, og de fleste av disse holder seg i den multivariate analysen. Problemet har vært at det med bakgrunn i de ulike teoriene ikke alltid har vært mulig å forklare hvordan og hvorfor dette skjer. I noen tilfeller har det vist seg at det er forventningene som er feilaktige eller for enkle, i andre har det vært alternative forventninger som har vist seg å være mer fruktbare enn de opprinnelige. Min tolkning er at dette ikke svekker teoriene slik de er formulert av forfatterne, men at dette enten er et problem med hvordan jeg har tilpasset dem til

mine data eller eventuelt at det er vanskelig å bruke disse teoriene til å forklare tendenser i lokalforvaltningen. Det er ikke mulig å trekke noen klar konklusjon om at teoriene ikke egner seg til å forklare tendenser i lokalforvaltningen, datagrunnlaget for oppgaven gir ikke mulighet for noen tydelig testing av dette. Forholdet mellom teori og empiri i denne oppgaven gjør at det er flere sammenhenger som vil være interessante i eventuelle oppfølgende analyser. Kommunestørrelse og forskjellige typer omorganisering av kommunestrukturen er noen eksempler på hva som kunne vært interessant i flere av sammenhengene.

## Litteratur

- Baldersheim, Harald, Per Arnt Pettersen, Lawrence E. Rose, og Morten Øgård (2003): *Er smått så godt? Er stort så flott? Analyser av kommunestrukturens betydning*. Institutt for Statsvitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Brunsson, Nils (1989/1995): *The Organisation of Hypocrisy*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1979): "People, Problems, Solutions and the Ambiguity of Relevance" kapittel 2 i James G. March og Johan P. Olsen (red.): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998): *Den moderne forvaltning*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, Morten (1989): "Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen" kapittel 1 i Morten Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: Tano Aschehoug,
- Gulick, Luther (1937/1969): "Notes on the Theory of Organisation. With Special Reference to Government" i L. Gulick og L. Urwick (red.): *Papers on the Science of Administration*. A.M. Kelley
- Harsheim, Jannicke og Vibeke Johnsen (1997): "Mål- og resultatstyring av kommunene: Intensjoner og konkrete uttrykk", *NIBR-prosjektrapport 1997:22*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helland, Leif (1999): *Logitanalyse med dikotom avhengig variabel: En innføring*. Oslo: Forskningsnotat, Universitetet i Oslo.
- Hellevik, Ottar (1997): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Hood, Christopher (1999): “The Garbage Can Model of Organisation: Describing a Condition or a Prescriptive Design Principle?” kapittel 3 i Morten Egeberg og Per Lægreid (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Hovden, Per, Odd Ragnar Hunnes og Jan Refseth (1993): *Administrasjonssjefen i ny kommunelov*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution*. New Jersey: Princeton University Press.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2002): ”Kommunepolitikere og kommunale byråkrater – hånd i hånd eller mann mot mann?” i *Makt- og demokratiutredningen 1998-2003*, rapportserien nr. 40 – april 2002.
- Jacobsen, Knut Dahl (1960): ”Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen.” i *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 1:231-248.
- Kristensen, Ole P. (1984): ”Privatisering: Modernisering af den Offentlige Sektor eller Ideologisk Korstog?”, i *Nordisk administrativt tidsskrift*, Nordisk Administrativt Forbund nr 65 (2) 1984 ss. 96-117.
- Lægreid, Per og Johan P. Olsen (1978): *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Lægreid, Per (1989): *Organisasjonsdemografi som personalpolitisk studiefelt*. Bergen: LOS-senteret.
- Lægreid, Per og Paul G. Roness (1999): “Administrative Reform as Organized Attention” kapittel 14 i Morten Egeberg og Per Lægreid (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1979): “Attention and the Ambiguity of Self-interest” kapittel 3 i March, James G. og Olsen, Johan P (red): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Scandinavian University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): “The Search for Appropriate Institutions” kapittel 7 i James G. March og Johan P. Olsen (red): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

- Meyer, John og Brian Rowan (1991): "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony" kapittel 2 i Walter W. Powell og Paul J. DiMaggio (red): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Michels, Robert (1911/1915): *Political parties: A sociological study of the oligarchial tendencies of modern democracies*. Glencoe, Ill.: Free Press.
- NOU 1988:38 *Nye mål- og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*
- Putnam, Robert D. (1976): "Ch. 2: Elites and the Social Structure" i Robert D. Putnam: *The Comparative Study of Political Elites*, i kompendium del 2 til STV805 høst 2002. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studier av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Raaum, Nina og Songstad, Nils Gunnar (1999): "Politiske ledere i kommunene", *NSD rapport nr 116:1999*. Bergen: Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste.
- Selden, Sally Coleman (1997): *The Promise of Representative Bureaucracy*. New York: M. E. Sharpe.
- Selznick, Philip (1957/1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- St. meld. Nr. 4 (1988-89): *Langtidsprogrammet for 1990-93*.
- Vabo, Signy I. og Inger M. Stigen (2000): "Kommunal organisering 2000", *NIBR-notat 2000:128*. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Weber, Max (1922/1995): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Østerud, Øyvind (1996): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.





# Vedlegg

## Vedlegg 1

### Avhengig variabel

De benyttede variabler kommer fra et batteri av spørsmål knyttet til hovedspørsmålet: "Hva vil du si er effektene av helt eller delvis å ha innført mål- og resultatstyring i kommunen?" Med underspørsmålene:

- "Økt bevisstgjøring om mål og resultater for kommunens virksomheter"
- "Bedre kommunikasjon av mål og resultater i kommunen"
- "Bedre styring og kontroll av underliggende etater/tjenestesteder"
- "Bedre kostnadseffektivitet"
- "Mer overordnet og strategisk politisk styring"
- "Klarere skille mellom politikernes og administrasjonens ansvar og oppgaver"
- "Økt innflytelse til administrasjonen"
- "Brukere og klienter har fått bedre tjenester og service"
- "Annet, vennligst spesifiser" (åpent svaralternativ).

Svaralternativene går i fire ledd fra "I stor grad", via "Nokså stor grad" og "Nokså liten grad", til "I liten grad", pluss et alternativ for "Uaktuelt/vet ikke".

### Uavhengige variable:

De strukturelle aspektene vil bli belyst ved hjelp av kontaktmønstre og nettverk. Dette innebærer grad av kontakt med kommunepolitikere, kommunalt ansatte, interessegrupper, politikere og administrativt ansatte på et høyere forvaltningsnivå.

Spørsmålene som er stilt er:

- "Hvor ofte har du, i løpet av det siste året, vært til stede i de politiske organer som er nevnt nedenfor? ... " Disse inkluderer følgende: Kommunestyre, formannskap, (hoved)utvalg/komité eller tilsvarende, partigrupper og kommunale drifts- eller institusjonsstyrer).
- "Hvor ofte har du, i løpet av det siste året, blitt kontaktet av kommunalt ansatte eller deres organisasjoner som har hatt som målsetning å påvirke kommunens satsning på de følgende områder: ... " Disse inkluderer følgende kategorier:

Sentraladministrasjon, skole, helse, pleie og omsorg/eldre, sosial, teknisk, næring/sysselsetting/tiltak og kultur.

- ”Hvor ofte har du, i løpet av det siste året, blitt kontaktet av lokale organisasjoner, aksjons- eller interessegrupper som har hatt som målsetning å påvirke kommunens satsning på de følgende områder: ... ” Disse inkluderer følgende kategorier: Sentraladministrasjon, skole, helse, pleie og omsorg/eldre, sosial, teknisk, næring/sysselsetting/tiltak og kultur.
- I mange kommuner mener ene at en ikke får de ressurser fra staten som kommunen har krav på. Har du personlig, i løpet av det siste året, tatt kontakt med noen av de følgende instanser for å påvirke kommunens ressursituasjon, evt. hvor ofte har du vært i kontakt? ... ” Disse inkluderer følgende kategorier: Fylkespolitikere, fylkeskommunens administrasjon, fylkesmannen eller andre statlige etater på fylkesnivå, stortingspolitikere, kommunal- og regionaldepartementet, andre departement og andre, evt. hvem?

Demografiske aspekter er kjønn, alder, høyeste utdanning, type utdanning, erfaring i stillingen, erfaring fra andre kommuner, forrige jobb og fremtidsplaner (”vil du fortsatt være i stillingen om to år?”). Den siste er strengt sett ikke en demografisk variabel i den grad at den ikke er forutgående sosialisering. Hvordan den skal brukes er noe usikkert.

Med kulturaspektene vil jeg forsøke å si noe om administrasjonen er åpen for påvirkning utenom de formelle kanalene. Spørsmålet som er stilt er: Hvilke typer for forsøk på påvirkning er akseptert?

- Er initiativ til kontakt mellom adm. og pol. tatt av underordnede i adm. akseptert eller ikke, og overholdes slike skrevne/uskrevne regler?
- Er initiativ til kontakt fra pol. til underordnede i adm. akseptert eller ikke, og overholdes slike skrevne/uskrevne regler?
- Er initiativ til kontakt med media fra underordnede i adm. akseptert eller ikke, og overholdes slike skrevne/uskrevne regler?

Er initiativ til kontakt med brukergrupper fra underordnede i adm. akseptert eller ikke, og overholdes slike skrevne/uskrevne regler?

## Vedlegg 2

**Tabell V2.1** Ansiennitet i kommunen, firedelt

Ansiennitet i kommunen	Frekvens	Prosent
2 år eller mindre	51	16
3-9 år	107	33
10-19 år	97	30
20 år eller mer	67	21
Total	322	100

(N = 327)

**Tabell V2.2** Ansiennitet i stillingen, antall år i gjennomsnitt.

N	Gyldig	320
	Missing	7
Gjennomsnitt		7,3

**Tabell V2.3** Ansiennitet i stillingen, firedelt

Ansiennitet i stillingen	Frekvens	Prosent
2 år eller mindre	90	28
3-9 år	130	41
10-19 år	77	24
20 år eller mer	23	7
Total	320	100

(N = 327)

## Vedlegg 4

**Tabell V4.1** Tilstede kommunestyre, todelt

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	sjelden tilstede	40	13
	ofte tilstede	279	87
	Total	319	100
Missing	System	8	
Total		327	

**Tabell V4.2** Tilstede formannskap, todelt

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	sjelden tilstede	210	67
	ofte tilstede	102	33
	Total	312	100
Missing	System	15	
Total		327	

**Tabell V4.3 Personlig kontakt med fylkesmann/statlig regionaladm, todelt**

		Frekvens (N)	Prosent
Valid	ikke kontakt	39	12
	kontakt	278	88
	Total	317	100,0
Missing	System	10	
Total		327	

**Tabell V4.4 Personlig kontakt med kommunal- og regionaldep, todelt**

		Frekvens (N)	Prosent
Valid	ikke kontakt	168	54
	kontakt	141	46
	Total	309	100
Missing	System	18	
Total		327	

**Tabell V4.5 Personlig kontakt med andre dep, todelt**

		Frekvens (N)	Prosent
Valid	ikke kontakt	194	65
	kontakt	105	35
	Total	299	100
Missing	System	28	
Total		327	

## Vedlegg 5

**Tabell V5.1 Krysstabell Kjønn/kontakt med fylkesmann, i prosent (N)**

		kontakt fylkesmann		Total
		ikke kontakt	kontakt	
Kjønn	Mann	11 % (33)	89 % (255)	100 % (288)
	Kvinne	21 % (6)	79 % (23)	100 % (29)
Total		12 % (39)	88 % (278)	100 % (317)

**Tabell V5.2 Alder, firedelt**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	under 36	9	2,8
	36-45	83	25,4
	46-55	180	55,0
	Over 55	55	16,8
	Total	327	100,0

**Tabell V5.3 Deskriptiv statistikk, "alder"**

	N	Min	Maks	Gj.snitt	Std. avvik
Alder pr 15.02.99	327	4	65	48,99	7,18

**Tabell V5.4 Frekvensfordeling "Alder"**

	Alder	Frekvens	Prosent	Kumulert prosent
Gyldig	4	1	0,3	0,3
	27	1	0,3	0,6
	30	1	0,3	0,9
	31	1	0,3	1,2
	32	1	0,3	1,5
	33	1	0,3	1,8
	34	1	0,3	2,1
	35	2	0,6	2,8
	36	3	0,9	3,7
	37	9	2,8	6,4
	38	8	2,4	8,9
	39	3	0,9	9,8
	40	5	1,5	11,3
	41	10	3,1	14,4
	42	9	2,8	17,1
	43	9	2,8	19,9
	44	8	2,4	22,3
	45	19	5,8	28,1
	46	18	5,5	33,6
	47	12	3,7	37,3
	48	14	4,3	41,6
	49	25	7,6	49,2
	50	25	7,6	56,9
	51	16	4,9	61,8
	52	17	5,2	67,0
	53	18	5,5	72,5
	54	21	6,4	78,9
	55	14	4,3	83,2
	56	16	4,9	88,1
	57	9	2,8	90,8
	58	8	2,4	93,3
	59	2	0,6	93,9
	60	7	2,1	96,0
	61	5	1,5	97,6
	62	5	1,5	99,1
	63	2	0,6	99,7
	65	1	0,3	100,0
Total		327	100	

**Tabell V5.5 Erfaring fra kommunen, totalt**

		Frekvens (N)	Prosent
Gyldig	2 år eller mindre	51	16
	3-9 år	107	33
	10-19 år	97	30
	20 år eller mer	67	21
	Total	322	100
Missing	System	5	
Total		327	

**Tabell V5.6 Deskriptiv statistikk, ”ansiennitet”**

	N	Min.	Maks.	Gj.snitt	Std. avvik
Ansiennitet i stillingen, antall år	320	0	29	7,3438	6,51985

**Tabell V5.7 Krysstabell, alder og tilstede kommunestyremøte i prosent (N)**

		tilstede sjelden tilstede	kommunestyre ofte tilstede	Total
alder	under 40	17 (5)	83 (24)	100 (29)
	40-49	15 (19)	85 (105)	100 (124)
	50-59	10 (15)	90 (131)	100 (146)
	60 eller eldre	5 (1)	95 (19)	100 (20)
Total		13 (40)	88 (279)	100 (319)

**Tabell V5.8****Krysstab “alder” vs “bedre tjenester”, alternativ inndeling i prosent (N)**

		bedre negativ	tjenester positiv	Total
alder	under 36	25 (1)	75 (3)	100 (4)
	36-45	26 (16)	74 (45)	100 (61)
	46-55	28 (37)	72 (93)	100 (130)
	over 55	24 (9)	76 (29)	100 (38)
Total		27 (63)	73 (170)	100 (233)

## Vedlegg 7

### Syntax SPSS:

#### Regresjon:

----- logit Styring og kontroll -----

LOGISTIC REGRESSION VAR=ny\_33c

/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a

/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .

----- logit Kostnadseffektivitet -----

LOGISTIC REGRESSION VAR=ny\_33d

/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a

/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .

----- logit politisk styring -----

LOGISTIC REGRESSION VAR=ny\_33e

/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a

/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .

```
----- logit Skille mellom pol og adm -----  
LOGISTIC REGRESSION VAR=ny_33f  
/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a  
/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .
```

```
----- logit Økt innflytelse til adm -----  
LOGISTIC REGRESSION VAR=ny_33g  
/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a  
/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .
```

```
----- logit Bedre tjenester og service -----  
LOGISTIC REGRESSION VAR=ny_33h  
/METHOD=ENTER reg12a reg12b reg15c reg15e reg15f reg34 reg35 reg39 reg38  
reg8a reg9a reg10a  
/CRITERIA PIN(.05) POUT(.10) ITERATE(20) CUT(.5) .
```